

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LILIAN JULIANA KUWANO BUHRER

**TRANSPARÊNCIA COMO BEM DEMOCRÁTICO: INFORMAÇÃO E
COMUNICAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E
DO ADOLESCENTE DE CURITIBA**

CURITIBA

2017

LILIAN JULIANA KUWANO BUHRER

**TRANSPARÊNCIA COMO BEM DEMOCRÁTICO: INFORMAÇÃO E
COMUNICAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E
DO ADOLESCENTE DE CURITIBA**

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre em Políticas
Públicas, no Curso de Pós-Graduação em
Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali

CURITIBA

2017

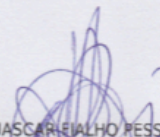


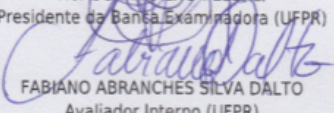
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Programa de Pós Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS
Código CAPES: 40001016076P0

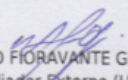
TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **LILIAN JULIANA KUWANO BUHRER**, intitulada: **"TRANSPARÊNCIA COMO BEM DEMOCRÁTICO: INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO CONSELHOR MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CURITIBA"**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO.

Curitiba, 23 de Fevereiro de 2017.


HUASCAR ELIALHO PESSALI
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO
Avaliador Interno (UFPR)


PAULO FIORAVANTE GIARETA
Avaliador Externo (UFMS)

A todos e todas que se dedicam à promoção e defesa dos direitos humanos das crianças e adolescentes.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão a cada um dos professores, familiares e amigos que acompanharam, apoiaram e comemoraram a conclusão de cada fase deste projeto de estudo. Seguir por caminhos pouco conhecidos exigiu uma consciência de outros tempos e espaços. Possivelmente, esse tenha sido um dos maiores aprendizados em dois anos de contatos e aprofundamentos em outras áreas de conhecimento.

Ao meu marido, Rodolfo, e ao meu filho, Leonardo, hoje com 6 anos, agradeço por não só terem apoiado, mas participado das inquietudes e necessárias pausas em nosso cotidiano. Obrigada às queridas amigas Aniela de Almeida, por compartilhar seus conhecimentos e experiências profissionais que muito contribuíram com as minhas reflexões, e à Larissa Portes, pelos conselhos e incentivo. Ao Ir. Jorge Gaio, companheiro de trabalho, fico grata pela oportunidade que possibilitou a minha dedicação com afinco ao mestrado. Aos conselheiros e conselheiras, com os quais pude conversar durante o processo de pesquisa, meu reconhecimento por se dedicarem ao coletivo, ao diálogo e à luta pelos direitos das crianças e adolescentes.

A todos os professores do Programa de Mestrado em Políticas Públicas da UFPR meu agradecimento por terem oportunizado um aprendizado pautado no debate de ideias, e pelas orientações que foram determinantes para este recém iniciado caminho de construção do conhecimento. Em especial, agradeço ao professor Huáscar Fialho Pessali, pela presteza, pelo diálogo e por compartilhar seu conhecimento com zelo e afabilidade.

*A força da alienação vem dessa fragilidade
dos indivíduos, que apenas conseguem
identificar o que os separa e não o que os une.*

(MILTON SANTOS, 2002, p. 17)

RESUMO

Esta pesquisa aborda a produção de transparência no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba), por meio da análise dos processos de comunicação e informação. A transparência, a partir da literatura sobre instituições participativas, é compreendida como um aspecto relevante dos desenhos institucionais projetados para a participação, com vistas à democratização da coisa pública. O desenvolvimento dessa abordagem está baseado no referencial teórico de Graham Smith (2009), que trata da transparência em dois sentidos: interna e externa. Este trabalho abrange esses dois aspectos. O primeiro deles está contemplado na investigação de fluxos e processos internos de informação e comunicação implementados pelo Comtiba, e o segundo no mapeamento de notícias publicadas nos meios de comunicação institucionais e de massa a respeito do funcionamento da instituição, suas ações e decisões. Para tanto, parte-se das diferentes correntes democráticas, com posterior discussão sobre a institucionalização local da participação social, e sobre os elementos próprios dos conselhos gestores de políticas públicas, como *locus* da interlocução entre a sociedade civil e o Estado. A pesquisa segue com o contexto da política específica de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, de competência do Comtiba, sendo a última seção do trabalho destinada à análise dos processos de informação e comunicação internos e da publicação de notícias e conteúdos nos meios de comunicação institucionais e de massa. Por fim, apresenta-se uma análise sobre as características da comunicação do Comtiba e a percepção dos próprios conselheiros, obtida por meio da aplicação de questionário. As análises desses diferentes elementos orientam as reflexões sobre a transparência do Comtiba como um bem democrático que pode influenciar tanto as deliberações e decisões dos conselheiros, como o conhecimento da população em geral sobre os direitos da criança e do adolescente e as possibilidades de participação cidadã na formulação e controle social das políticas públicas.

Palavras-chave: Democracia participativa e deliberativa. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba. Informação e comunicação.

ABSTRACT

This research approaches the production of transparency in the Municipal Council of the Rights of the Child and the Adolescent of Curitiba (Comtiba), through the analysis of the communication and information processes. Transparency, based on the literature on participatory institutions, is understood as a relevant aspect of the institutional designs designed for participation, with a view to democratization of public affairs. The development of this approach is based on the theoretical framework of Graham Smith (2009), which deals with transparency in two directions: internal and external. This work covers these two aspects. The first of these is contemplated in the investigation of internal information and communication flows and processes implemented by Comtiba, and the second in the mapping of news published in the institutional and mass media about the functioning of the institution, its actions and decisions. In order to do so, it is based on the different democratic currents, with a subsequent discussion on the local institutionalization of social participation, and on the specific elements of the public policy management councils, as a locus of interlocution between civil society and the State. The research follows the context of Comtiba's specific policy on child and adolescent rights, the last section of which is devoted to the analysis of internal information and communication processes and the publication of reports in the institutional media And mass. Finally, an analysis is presented on the characteristics of the Comtiba communication and the perception of the own directors, obtained through the application of a questionnaire. The analyzes of these different elements guide the reflections on Comtiba's transparency as a democratic good that can influence both the deliberations and decisions of the counselors, as well as the knowledge of the general population about the rights of the child and the adolescent and the possibilities of citizen participation in the Formulation and social control of public policies.

Keywords: Participatory and deliberative democracy. Council for the Rights of Children and Adolescents of Curitiba. Information and communication.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRESIDÊNCIA E VICE-PRESIDÊNCIA DO COMTIBA POR ANO (2012-2015).....	46
QUADRO 2 – INFORMAÇÕES DAS CÂMARAS TÉCNICAS PERMANENTES DO FMDCA REGISTRADAS EM ATA	56
QUADRO 3 – RESUMO DAS PRINCIPAIS INFORMAÇÕES DIVULGADAS NAS PÁGINAS DO COMTIBA NO SITE DA FAS E NO PORTAL DOS CONSELHOS	74
QUADRO 4 – AÇÕES DO COMTIBA E DIVULGAÇÃO NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAIS E JORNAIS LOCAIS	76

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE ATAS DE REUNIÕES ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS E RESOLUÇÕES DISTRIBUÍDAS POR ANO.....	45
--	----

LISTA DE SIGLAS

CEDCA-PR	- Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
COGEMAS	- Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do Paraná
CAOPCAE/MPPR	- Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Paraná
COMTIBA	- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
FAS	- Fundação de Ação Social
FEPE	- Fundação Ecumênica de Proteção ao Excepcional
FMDCA	- Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMDPI	- Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
Fórum DCA	- Fórum Nacional de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
IMAP	- Instituto Municipal de Administração Pública
LOS	- Lei Orgânica de Saúde
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social
MP	- Ministério Público
MNMMR	- Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
OCA	- Orçamento Criança e Adolescente
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAIR	- Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro
RIA	- Rede das Instituições de Acolhimento
RPC	- Rede Paranaense de Comunicação
SIPIA	- Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência
UFPR	- Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: MODELOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	18
2.1	PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NOS MODELOS DE DEMOCRACIA.....	18
2.2	INSTITUCIONALIZAÇÃO LOCAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	25
2.3	CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS ATRIBUTOS: A PRODUÇÃO DE TRANSPARÊNCIA.....	28
3	LEGISLAÇÃO E OS CONSELHOS DE DIREITOS: A POLÍTICA PARA A INFÂNCIA E PARA A ADOLESCÊNCIA	35
4	TRANSPARÊNCIA NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (COMTIBA): ANÁLISE DOS PROCESSOS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	41
4.1	DESENHO INSTITUCIONAL DO COMTIBA	45
4.2	TRANSPARÊNCIA INTERNA	48
4.2.1	Procedimentos internos do Comtiba.....	48
4.2.2	Capacitação de conselheiros.....	49
4.2.3	Trabalho das Câmaras Técnicas Permanentes.....	52
4.2.3.1	Câmara Técnica Permanente de Políticas Básicas e Garantia de Direitos	54
4.2.3.2	Câmara Técnica Permanente do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	56
4.2.3.3	Câmara Técnica Permanente de Comunicação, Mobilização e Articulação	58
4.2.3.3.1	Ações da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização em 2012	60
4.2.3.3.2	Ações da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização em 2013	61
4.2.3.3.3	Ações da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização em 2014.....	63
4.2.3.3.4	Ações da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização em 2015	65
4.3	TRANSPARÊNCIA EXTERNA (PUBLICIDADE).....	68
4.3.1	Campanhas e relacionamento com outras instituições	69
4.3.1.1	Campanhas de publicidade.....	70
4.3.1.2	Relacionamento com outras organizações.....	71
4.3.2	Meios de comunicação institucionais.....	73
4.3.3	Notícias publicadas em jornais locais	77

4.4	CARACTERÍSTICAS DA COMUNICAÇÃO DO COMTIBA E PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS	82
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
	REFERÊNCIAS	90
	ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO PARA CONSELHEIROS (AS) DO COMTIBA (2012-2015)	94

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado no Brasil em 1990, preconizou a governança democrática no âmbito da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Esse projeto político-participativo nasceu do novo paradigma de cidadania estabelecido na Constituição Federal de 1988, na qual a participação cidadã na gestão pública tornou-se um direito. A partir desses marcos legais efetivou-se os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituições participativas de partilha do poder entre representantes governamentais e da sociedade civil. Em 2009, 91% das cidades brasileiras já haviam implementado os conselhos, cujo objetivo é a deliberação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente (IPEA, 2010).

A literatura acadêmica sobre os novos arranjos democráticos evidencia o elemento da transparência como um dos fatores que impactam na efetividade dos conselhos em democratizar a gestão pública e exercer o controle social. Nesse sentido, esta pesquisa tem como propósito investigar a transparência interna e externa (publicidade) produzida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba).

Neste trabalho, compreende-se a transparência a partir do referencial teórico-metodológico de Graham Smith (2009), que a conceitua como a abertura do processo institucional aos participantes e ao público em geral. Para tanto, a pesquisa desdobra-se em dois objetivos específicos: analisar os processos e fluxos internos de informação e de comunicação da instituição; e analisar a publicidade do conselho junto à sociedade. Com vistas ao desenvolvimento deste último objetivo, se estabeleceu alguns processos e produtos a serem investigados, a saber: os procedimentos internos, as campanhas, o relacionamento do Comtiba com outras instituições públicas e da sociedade civil, os meios de comunicação institucionais e as notícias publicadas em jornais locais a respeito do funcionamento do conselho, suas ações e decisões. Ressalta-se que não foi objetivo desta pesquisa aprofundar a investigação sobre os resultados das ações de comunicação do Comtiba. A proposta inicial estabelece, em linhas gerais, a investigação da existência de processos de informação e comunicação e a análise de algumas de suas características.

De forma geral, os estudos sobre as instituições participativas balizam-se no debate sobre a participação social e a deliberação pública como elementos centrais das democracias recentes, no que se refere à legitimidade das decisões políticas nas sociedades complexas, acentuando as discussões sobre o potencial democrático desses arranjos (COELHO; NOBRE, 2004, p. 11). No Brasil, as arenas participativas avançaram especialmente após a Constituição

Federal de 1988. Nela garantiu-se o direito à participação cidadã na gestão pública, que abarcou a universalização dos direitos sociais e uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado (GOHN, 2006, p. 7).

A nova concepção de cidadania exigiu o alargamento da compreensão das instituições políticas, antes restritas às instâncias tradicionais como partidos e parlamento. As instituições participativas passaram a se integrar ao Estado, compreendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Experiências de diversas matizes foram projetadas com esta finalidade, como as conferências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas, as audiências públicas e os orçamentos participativos, responsáveis por alterar a governança, a partir da inclusão de novos atores nas tomadas de decisão política.

O objeto desta pesquisa prioriza um dos desenhos institucionais brasileiros projetados para a participação social com maior abrangência em termos de participação de cidadãos, cobertura geográfica e diversidade temática: os conselhos gestores de políticas públicas. Essas instituições incluem cidadãos e organizações sociais que partilham certo poder com o Estado. Também se caracterizam por não incorporarem um número amplo de atores e por serem determinados por lei em alguns segmentos das políticas públicas, com previsão de sanções para os governos que não instaurarem o processo participativo (AVRITZER, 2008, p. 44).

No Brasil, uma extensa literatura foi produzida sobre os conselhos gestores nas últimas décadas. Uma ampla gama dessas pesquisas identificou o potencial dos conselhos em democratizar a gestão pública, porém apontou que eles ainda ocupam uma posição subjacente no processo decisório das políticas. Ou seja, de forma ambivalente, constatou-se, por um lado, limites no funcionamento operacional dos conselhos, mas, por outro, reconheceu-se o potencial de inclusão de atores e segmentos sociais, oportunizando debates mais plurais, o aperfeiçoamento dos conselheiros nos temas da gestão pública, e uma maior publicidade às ações governamentais.

São recorrentes na literatura sobre os conselhos questões como a baixa deliberação dos conselheiros no que se refere à formulação e avaliação das políticas públicas, os desequilíbrios internos de poder, a assimetria de informações, e a dificuldade dos conselhos em repercutirem os debates internos de forma mais ampla na sociedade. A partir desses achados, propõe-se neste estudo a investigação da transparência como um dos elementos democráticos do desenho institucional dos conselhos, considerando que esse aspecto pode influenciar o ideário democrático de conferir, por meio da participação e da deliberação,

maior legitimidade, eficácia e justiça às decisões políticas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 70).

O estudo empírico sobre a transparência será desenvolvido junto ao Comtiba, órgão criado em 1991, com caráter deliberativo e fiscalizador da política de promoção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente. A instituição nasceu no mesmo ano da promulgação do ECA, marco legal que instituiu a obrigatoriedade da implementação dos conselhos na área da infância e da adolescência. Atualmente, o conselho é composto por 12 membros titulares e 12 membros suplentes, sendo 50% atores governamentais e 50% da sociedade civil. A presidência é alternada entre o governo e a sociedade civil a cada ano. Estão entre as principais atribuições da instituição a elaboração, a execução e a fiscalização das normas da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; o acompanhamento do planejamento, da elaboração e da execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual do Município; e a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

A análise da produção de transparência no Comtiba é desenvolvida a partir do quadro metodológico de Graham Smith (2009). Essa proposta permite avaliar instituições participativas considerando, prioritariamente, quatro bens democráticos: inclusão, controle popular, juízo ponderado e transparência. Nas pesquisas empíricas recentes, esses elementos foram abordados sob diversos aspectos. A transparência em particular aparece como um fator relevante para o cumprimento da promessa de democratização da coisa pública, mas é explorada de forma marginal ou como um elemento a ser aprofundado no âmbito político e acadêmico. Nessa direção, esta pesquisa busca complementar os estudos sobre a efetividade desses arranjos democráticos.

De acordo com Smith (2009), o bem da transparência abrange duas dimensões: a transparência interna e a externa, também intitulada publicidade. Este trabalho aborda esses dois aspectos, com o propósito de identificar os mecanismos existentes no Comtiba voltados à transparência.

O período delimitado para o estudo é de janeiro de 2012 a dezembro de 2015. Esse intervalo de tempo corresponde às últimas duas gestões do conselho, sendo que nos anos ímpares a presidência foi ocupada pela sociedade civil e nos anos pares pelo governo. Utiliza-se a metodologia qualitativa e as técnicas de análise documental e questionário. A pesquisa documental abrange as leis, o regimento interno, as resoluções, as atas, os relatórios e os meios de comunicação institucionais produzidos pelo Comtiba, entre outros documentos. De forma complementar, encaminhou-se questionários aos conselheiros municipais que atuaram

no período delimitado, com vistas a contemplar a ótica dos conselheiros sobre os processos de comunicação que vigoraram nos diferentes anos. Quanto aos meios de comunicação, analisa-se os jornais de Curitiba cujos conteúdos foram encontrados no formato físico ou digital.

O estudo prático sobre a transparência nos conselhos desenvolve-se a partir do debate empreendido pelos teóricos recentes da democracia, organizados em diferentes correntes e modelos. Tais proposições são desdobradas no tema da institucionalização local da participação social, e nos elementos próprios dos conselhos gestores de políticas públicas, como *locus* da interlocução entre a sociedade civil e o Estado. O trabalho segue com informações sobre a política específica de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, de competência do Comtiba, sendo a última seção do trabalho destinada a análise dos dados coletados nos documentos institucionais, legislações, meios de comunicação e questionários.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: MODELOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO

O debate sobre as democracias contemporâneas desdobra-se em duas grandes arenas em torno do sentido de democracia. A primeira diz respeito ao arcabouço formado por instituições como as eleições periódicas e livres, a separação de poderes, o regime de governo e os direitos e garantias individuais. A segunda concepção engloba a participação e a deliberação de cidadãos comuns, em instituições projetadas com o objetivo de transformar e democratizar a macroestrutura política (NOBRE, 2004, p. 21), a exemplo dos referendos, plebiscitos, audiências públicas, pesquisas deliberativas, entre outros. No Brasil, evidenciam-se inovações democráticas como os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais.

As instituições participativas cresceram nas últimas décadas em várias partes do mundo na esteira do ceticismo em torno do modelo de democracia competitiva, com suas instituições tradicionais, especialmente no que se refere à capacidade reguladora dos governos eleitos e à sua permeabilidade para absorver as demandas dos cidadãos (COHEN; FUNG, 2004, p. 23). O surgimento dessas experiências democráticas revigorou a discussão política e acadêmica sobre as instituições participativas e deliberativas, tanto por parte das vertentes que buscaram encontrar soluções para tornar viável o ideário da participação e da deliberação, quanto pelos teóricos que defendem o Estado mínimo, com a menor participação possível. Esses e outros modelos de democracia serão apresentados nesta seção, com destaque para o papel da participação e da deliberação em cada corrente teórica.

2.1 PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NOS MODELOS DE DEMOCRACIA

Para cumprir a tarefa de discutir as principais teorias democráticas, vale ressaltar duas opções que antecederam a estruturação desta seção. A primeira delas diz respeito ao fato de não haver um consenso em torno do conceito de democracia, o que exigiria uma extensa abordagem teórica para tratar desse problema. Por isso, optou-se de início por uma noção de democracia que engloba um entrelaçamento com o conceito de autonomia política, marcado pelas características de “autogoverno, liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos de participarem da tomada de decisões a que são submetidos” (UGARTE, 2004, p. 95). Ou ainda, de forma complementar, compreende-se a democracia segundo a definição de James Bohman: um conjunto de instituições pelas quais os indivíduos se legitimam como

cidadãos livres e iguais para formar e alterar os termos de sua vida em comum, de maneira conjunta, incluindo a própria democracia (2010, p. 432). A segunda questão relaciona-se à citação de quatro de modelos de democracia, quadro exposto por Marcos Nobre (2004, p. 31-35), abrangendo desde as teorias que se aproximam do ideal competitivo, até o modelo participativo e o deliberativo.

Feitas as considerações iniciais, o primeiro arranjo democrático a ser analisado neste estudo é o *competitivo elitista*, capitaneado por Joseph Schumpeter (1942). O autor postula que o “método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (1971, p. 321). O modelo schumpeteriano considera, portanto, que as decisões políticas são uma exclusividade das elites políticas nos partidos e em cargos públicos (NOBRE, 2014, p. 31). Esse modelo funciona a partir da aceitação da população de todas as medidas governamentais e legislativas enquanto estiverem em vigor, pressuposto que Schumpeter resumiu na expressão “autocontrole democrático” (1971, p. 351). Nessa linha, o cidadão comum é excluído do processo político, a partir do argumento de que ele não teria bom senso (vontade ou formação) para julgar ou apresentar soluções para os problemas.

O segundo modelo é o *pluralista*, que tem no conceito de “poliarquia”, de Robert Dahl (1971), uma das principais referências. O autor defende que “uma característica-chave da democracia é a responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DHAL, 2005, p. 25). Essa proposta, embora originada no elitismo, abarca uma compreensão mais ampliada sobre poder, incorporando as dimensões de contestação pública e direito de participação (NOBRE, 2004, p. 32). O direito é compreendido como a possibilidade de o cidadão formular e expressar suas preferências de forma individual ou coletiva, sendo que essas preferências devem ser igualmente consideradas na conduta dos governos (DAHL, 2005, p. 25-28). Nessa perspectiva, tem-se uma proposta de democracia que engloba a competição entre diferentes grupos de interesses da sociedade civil, como movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, organizações não-governamentais, grupos religiosos, empresas etc. Compreende-se que a disputa pelo poder entre esses diversos segmentos acontece de forma não hierárquica e permanente, influenciando a elite política (NOBRE, 2004, p. 32).

O terceiro modelo poderia ser chamado de *legal*, segundo Nobre (2004, p. 32). O autor afirma que essa linha teórica carrega fortes elementos do libertarianismo e do liberalismo. Tal corrente defende os direitos individuais como objetivo máximo, sendo que para alcançá-lo o único arranjo possível é o do Estado mínimo. Robert Nozick (1974, p. 9) é

uma das referências desta ideia, quando argumenta que qualquer ação mais ampla do Estado viola os direitos individuais, pois a máquina coercitiva do Estado estaria sendo usada para obrigar cidadãos a ajudar outros ou para proibir atividades que os indivíduos queiram fazer para seu próprio bem.

Em contraposição ao modelo *legal*, Sartori (1994, p. 62-66) postula que a liberdade política não é o único tipo de liberdade, e não necessariamente deve ter um valor supremo. Uma liberdade completa, segundo o autor, implica em cinco dimensões: independência, privacidade, capacidade, oportunidade e poder. Sobre isso, o teórico argumenta que:

Não é suficiente que nossas mentes sejam livres, se nossas línguas não são. A capacidade de dirigir nossa própria vida tem muito pouca utilidade se formos impedidos de exercê-la. Como, então, as chamadas liberdades positivas podem ser adequadas, se um senhor todo-poderoso impede que desabrochem? Afirmar que a liberdade negativa não é suficiente é afirmar o óbvio; não afirmar que precisamos de liberdade em relação a para sermos capazes de alcançar a liberdade para é omitir o essencial. (SARTORI, 1994, p. 67).

Os pressupostos do modelo *legal* também são fortemente contestados pelas duas correntes que serão discutidas na sequência: as teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa. As bases do modelo de democracia participativa tiveram origem nas ideias de Jean-Jacques Rousseau, para o qual a legitimidade política está circunscrita à vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, o que exige uma participação mais ampla dos cidadãos nas decisões públicas. Já a vertente da democracia radical que enfatiza a deliberação tem como pilar a força da argumentação como a melhor forma de solucionar problemas públicos, com mais justiça e legitimidade (FUNG; COHEN, 2004, p. 23).

Sobre a democracia participativa, Cohen e Fung (2004, p. 23) afirmam que os teóricos dessa corrente reconhecem a necessidade de as democracias de massa serem organizadas por um sistema de representação competitiva, ao menos em parte, mas buscam a realização de valores democráticos mais completos e profundos. Esse modelo, inspirado nas ideias de Rousseau, foi desenvolvido por autores como Carole Pateman (1970) e C. B. Macpherson (1977), cujo debate primordial enfatiza a função educativa da participação dos cidadãos na agenda política e nas escolhas públicas. Para Pateman,

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em todas as esferas, de modo que as atitudes e

qualidades psicológicas necessárias passam a se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. (PATEMAN, 1992, p. 60).

Os pressupostos da teoria participativa indicam “o caráter de auto-determinação da cidadania, por um lado, e o caráter pedagógico e transformador da participação política, por outro” (LÜCHMANN, 2002, p. 22). Com esse argumento, os teóricos combatem de forma drástica os princípios do pensamento elitista, por reduzirem o jogo democrático ao processo eleitoral de líderes políticos, restringindo a participação dos cidadãos nas decisões sobre as políticas as quais são submetidos. O modelo participativo apregoa, nesse sentido, que sem a participação em espaços ampliados de tomada de decisão os resultados são a desinformação e a apatia do cidadão.

Uma outra vertente dos teóricos da democracia enfatiza a deliberação. Com a proposta de complementar o sistema político representativo, a teoria deliberativa “afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação de indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação” (FARIA, 2000, p. 47), como procedimento de legitimação das decisões políticas em sociedades complexas. A visão dos teóricos desse modelo é de que o processo deliberativo produz maior eficiência na identificação dos problemas práticos, maior colaboração para encontrar soluções, maior adaptabilidade às realidades locais e possibilidade de comparação com outras experiências realizadas (COHEN; FUNG; 2007, p. 24).

Um dos teóricos paradigmáticos do modelo deliberativo, Jürgen Habermas, empreendeu um debate no qual o conceito de deliberação se altera de uma compreensão circunscrita aos aspectos da decisão propriamente dita para um enfoque na argumentação, entendida como a troca de razões públicas, responsável por produzir resultados mais justos (AVRITZER, 2000, p. 25-27). Para Habermas, em um procedimento democrático de debate e tomada de decisão:

Cria-se uma coesão entre negociações, discursos de autoentendimento e discursos sobre a justiça, direcionados para a busca de um equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumento racional e voltada a um fim específico por meio de uma fundamentação moral. (HABERMAS, 2002, p. 295-296).

Habermas trouxe para o centro do debate as esferas de argumentação até chegar ao desenvolvimento do modelo de democracia deliberativa. Na obra *A inclusão do outro* (1996), o autor detalha três modelos normativos de democracia: a liberal, a republicana e, finalmente, a concepção procedimental deliberativa, embasada em sua teoria discursiva do direito. Essa

empreitada teórica buscou compreender como cidadãos de sociedades democráticas contemporâneas, caracterizadas pelo pluralismo e pelo individualismo, podem entender e aceitar racionalmente as normas – de forma que todos as considerem legítimas, apesar das diferentes concepções em disputa.

O problema da legitimidade é analisado por Habermas a partir do contexto das sociedades modernas, nas quais o direito precisa de justificação normativa que lhe confira legitimidade. As duas possibilidades de justificação ao direito postas pelo autor são a soberania popular (tradição republicana) e os direitos humanos (tradição liberal). A teoria do discurso busca superar as duas concepções, apropriando-se de elementos de ambas as abordagens. Com esse propósito, Habermas desenvolve um modelo de democracia baseado em procedimentos comunicativos, que, ao serem institucionalizados, permitem a participação igualitária de todos aqueles afetados pelas normas na formação da vontade política (HABERMAS, 2002, p. 280). O teórico afirma que:

Uma soberania popular, mesmo que se tenha tornado anônima, só se abriga no processo democrático e na implementação jurídica de seus pressupostos comunicacionais, bastante exigentes por sinal, caso tenha por finalidade conferir validação a si mesma enquanto poder gerado por via comunicativa. Sendo mais exato, essa validação provém das interações entre a formação da vontade institucionalizada de maneira jurídico-estatal e as opiniões públicas culturalmente mobilizadas, que de sua parte encontram uma base nas associações da sociedade civil igualmente distante do Estado e da economia. (HABERMAS, 2002, p. 283).

As teorias habermaseanas influenciaram grande parte da produção acadêmica sobre as democracias contemporâneas, desencadeando críticas de outros teóricos, que vão do problema sobre como conciliar, nas sociedades complexas, pluralismo com deliberação, até a necessidade de ampliar os fóruns deliberativos delimitados pelo autor. Tomas McCarthy, por exemplo, questiona a existência de uma única resposta correta para questões políticas, devido aos conflitos éticos. Habermas tece sua réplica afirmando que por meio da deliberação pública é possível alcançar o consenso sobre orientações axiológicas, pois:

Se as próprias preferências são controvertidas, porque nelas se chocam interesses opostos, então é preciso encontrar os ajustes adequados ao procedimento (e é nos discursos morais que cabe decidir sobre a justeza e honestidade dos procedimentos). No entanto, se, em vez de haver pouca clareza em relação às preferências, realmente ocorrer que elas sejam controversas, então cabe aos envolvidos, em discursos éticos, chegar a acordos mútuos sobre sua forma de vida e identidade coletiva, a fim de que eles garantam para si mesmos, orientações comuns de valor. (HABERMAS, 2002, p. 359).

Sobre esta questão, Cohen e Fung (2004, p. 26) explicam que os democratas deliberativos compreendem que os interesses pessoais e grupais não desaparecem, mas são modelados, por meio do processo argumentativo, por considerações como justiça, igualdade e bem comum. Nesse sentido, mesmo quando a opinião de parte dos cidadãos não prevalece, há um entendimento de que as decisões foram sustentadas por boas razões. Por outro lado, Bohman (2009, p.35) afirma que esse argumento pode ser contestado, considerando que as decisões tomadas publicamente podem não ser as mais eficientes ou as que terão melhores resultados. Porém, ele defende a deliberação pública com o argumento de que ela aperfeiçoa a qualidade epistêmica das justificações para decisões políticas.

Quando a deliberação é desenvolvida em fórum público aberto, as qualidades das razões parecem também se aperfeiçoar. Em tal fórum, a opinião pública tende a formar-se a partir de todas as perspectivas relevantes, interesses e informações e tende menos a excluir interesses legítimos, conhecimento relevante ou opiniões dissonantes apropriadas. (BOHMAN, 2009. p. 35).

Bohman (2009, p. 33) defende que para haver efetivamente a deliberação uma das condições é a existência de uma esfera pública ampliada, que inclui os fóruns de participação direta do cidadão. Nessa perspectiva, o autor considera o “público” como a existência de esferas superpostas de produção de decisões, discussão e sondagem de informação, que a princípio deveriam estar acessíveis a todos os cidadãos.

A democracia, para Bohman (2010, p. 432-433), depende da realização conjunta de duas condições: liberdade comunicativa e poder comunicativo. Segundo o autor, as instituições e os públicos necessitam perceber e exercer a liberdade de comunicação, reconhecendo-se membro da comunidade, e, em segundo lugar, as instituições precisam transformar essa liberdade em poder comunicativo, ou seja, incorporá-la nos processos institucionalizados de tomada de decisão. Nas condições ideais de democracia, tal institucionalização permite que o cidadão assuma uma posição ofensiva e não defensiva frente aos subsistemas com os quais interage, e não só exerce críticas ou influencia as instituições, mas cria as agendas políticas e é autor no processo de tomada de decisão, com autoridade legítima para redefinir as próprias instituições e implementar as ações (BOHMAN; COHEN apud FARIA, 2000, p. 54). Essa democracia mais deliberativa, segundo Cohen e Fung, rompe com uma estrutura na qual “imperava a barganha, a agregação de interesses e o poder”, com vistas a um outro modelo, “em que a razão comum seja uma força dominante da vida democrática” (2004, p. 24), efetivando uma estratégia que assegura o diálogo permanente da sociedade com o poder público. Tal democracia deliberativa, afirma Cohen, está enraizada

No ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais. Cidadãos em tal ordem compartilham um compromisso com a resolução de problemas ligados à escolha coletiva por meio da troca de razões em público e entendem suas instituições básicas como legítimas na medida em que elas estabelecem a estrutura para a deliberação pública livre. (2009, p. 90).

Cohen destaca ainda quatro aspectos procedimentais da deliberação: a decisão sobre uma agenda, a proposições de soluções alternativas para os problemas que integram essa agenda, a sustentação de tais soluções com ações e, por fim, a apresentação de uma alternativa (2009, p. 92). Mesmo sob essa condição ideal, o autor ressalta que não há promessas de que razões consensuais serão formadas. Nesse caso, a deliberação é concluída com alguma forma de regra da maioria, como a votação. Porém, o autor sustenta que mesmo com a votação, por exemplo, “há uma distinção entre formas deliberativas da escolha coletiva e formas que agregam preferências não deliberativas” (p. 94), pois as consequências institucionais são diferentes. Isso porque, defende ele, o resultado de uma votação entre agentes comprometidos a encontrar razões persuasivas a todos difere de um processo de simples agregação de preferências.

Os teóricos deliberativos defendem, em última instância, que sendo as decisões políticas impostas a todos, “parece razoável buscar, como condição essencial para legitimidade, a decisão de *todos* ou, mais precisamente, o direito de todos a participarem da deliberação” (MANIN apud DRYZEK, 2004, p. 42). Porém, essa premissa suscitou um problema central: como viabilizar a participação e a deliberação direta de todos, diante da complexidade do mundo contemporâneo? Para Dryzek, a deliberação se torna vulnerável no mundo real, diante da constatação de que a maioria dos afetados não participa efetivamente. Diante dessa constatação, o autor propõe algumas soluções para o problema da larga escala, de modo que possam ser combinadas.

Entre os apontamentos de Dryzek (2004, p. 41) está o fato de que a deliberação popular pode ser reduzida a um número restrito de ocasiões, como apontou John Rawls ao afirmar que a democracia deliberativa deveria ser restringida a questões sobre a constituição e a legislação. Um segundo aspecto apresentado por Dryzek diz respeito à restrição do número de pessoas envolvidas na deliberação, mediante a certificação de que os indivíduos que estão participando representem aqueles que estão fora da arena participativa. Dessa forma, a representatividade é assegurada, segundo o autor, por métodos como a eleição popular ou uma seleção ao acaso, por exemplo (2000, p. 43).

Diante dos limites da democracia deliberativa, Dryzek argumenta que influências extraconstitucionais podem contribuir para resolver a questão da legitimidade política. Sua proposta é abordar a democracia deliberativa como “competição de discursos na esfera pública”. Isso significa abandonar a ideia que vincula democracia a uma questão de “contagem de cabeças”. Essa perspectiva considera uma diversidade maior de instituições, e não só aquelas formais do Estado, que deliberam sobre assuntos que vão além das questões constitucionais (2004, p. 48). A legitimidade é buscada

Na ressonância de decisões coletivas junto à opinião pública, definidas em termos de um resultado provisório da competição de discursos na esfera pública conforme transmitido ao Estado ou outras autoridades (...). Mas devemos falar de legitimidade discursiva apenas na medida em que aquela competição possa ser empenhada por uma ampla variedade de atores competentes. (DRYZEK, 2004, p. 58).

Na linha de Dryzek, os limites em relação às promessas da democracia deliberativa podem ser equacionados por questões como: a ampliação da esfera pública para além das instituições políticas tradicionais; a garantia da diversidade de atores no processo participativo; e a qualificação dos espaços de participação e deliberação. Questões como essas permeiam este trabalho, já que envolvem a natureza em si das instituições participativas em nível local, que se configuram, exatamente, como instâncias representativas e qualificadas de deliberação. Esses assuntos são tratados na próxima seção, na perspectiva da governança local e da transparência das instituições.

2.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO LOCAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Timothy Sisk desenvolveu, com outros autores, um manual de participação, representação e gestão no qual destaca o conceito de governança ampliada. Trata-se da ideia de que “as autoridades locais eleitas e os gestores municipais profissionais não podem lidar com os problemas sociais e imperativos econômicos sem um papel abrangente e estruturado para os atores não governamentais da sociedade civil” (2015, p. 16). Essa proposta de governança local, segundo o autor, deve ser compreendida a partir dos conceitos de: cidadania e comunidade, deliberação, autogoverno e engajamento cívico (p. 23).

Sobre a cidadania e comunidade, Sisk considera as instituições e procedimentos participativos os alicerces da cidadania moderna, pois permitem que as vozes dos cidadãos comuns cheguem com mais facilidade aos governos. Ao considerar que a democracia vai

além das eleições, o autor defende que os cidadãos devem deliberar, ou seja, dialogar abertamente entre os grupos de interesse para tomarem decisões sobre problemas coletivos.

O autogoverno e o engajamento são compreendidos dentro do processo de educação política, no qual os indivíduos conhecem os problemas que antes ficavam restritos aos gestores e à burocracia estatal. Nesse aspecto, a democracia é possibilitada por cidadãos mais instruídos e informados, e pela possibilidade de melhorar a relação entre os cidadãos, com vistas à construção de uma “comunidade com espírito cívico” (SISK, 2015, p. 25-26).

O conjunto de argumentos apresentados por Sisk busca justificar o rejuvenescimento da participação cidadã como elemento essencial para a geração de “confiança e de *accountability* necessários para a confiabilidade popular na qualidade da democracia local” (2015, p. 28), em contraposição ao distanciamento entre os cidadãos e as autoridades eleitas. Essa democracia mais participativa deve ser compreendida, de acordo com Stoker, como o fórum de uma nova reconciliação entre o Estado e a sociedade civil em teoria e na prática. O autor considera que o “local” favorece o envolvimento de um maior número de pessoas de forma ativa na política e que somente instituições locais têm capacidade, interesse e conhecimento para exercer o controle social e tomar decisões mais apropriadas às condições locais (STOKER, 2015, p. 46).

Resumidamente, a legitimidade da governança local está, de acordo com Stoker (2005, p. 47-48), na abertura para a participação, na deliberação e na ação integrada. Destaca-se a compreensão do autor sobre a participação, entendida não como a participação de todos, mas sob a ótica da abertura para todos participarem, à medida que se reduzem as barreiras para que o maior número possível de pessoas possa apresentar suas demandas e discordâncias. Dessa forma, os cidadãos podem decidir se querem ou não usufruir do direito de participar, diante das opções disponíveis. Outros pontos destacados referem-se à importância de que essas opções sejam viáveis em termos de tempo e custos demandados dos cidadãos, e que os arranjos participativos garantam a diversidade da representatividade social.

Na mesma linha de Sisk (2015) e Stoker (2015), o pesquisador James S. Fischkin (2015) discute os limites e soluções que tornam viáveis a participação e a deliberação. O autor aborda os aspectos da formação da opinião pública na sociedade de massa, indicando as dificuldades de se atingir a inclusão e a reflexão dos cidadãos. Os problemas expostos por Fischkin demonstram que o nível de informação dos indivíduos sobre questões políticas tende a ser baixo. Os pontos de vista do público em geral costumam ser superficiais, formados a partir de impressões vagas sobre o que ouviram falar nos meios de comunicação tradicionais. Essa é uma questão impactante na formação da opinião pública, comenta o autor, pois esses

meios desenvolvem “técnicas de gerenciamento de impressão aperfeiçoadas pela indústria de persuasão” (2015, p. 14-19).

Fischkin afirma que a desinformação das pessoas agrava sua vulnerabilidade à manipulação. O pesquisador aponta dois motivos que sustentam essa constatação. O primeiro deles aponta que opiniões individuais são mais voláteis do que aquelas que são dialogadas/deliberadas. O segundo fator remete à tendência de se formarem opiniões muito específicas, que não consideram o contexto geral e a complexidade dos fenômenos, quando o nível de informação é baixo. Dessa forma, o fato de os cidadãos, em geral, terem pouca informação, acentua a possibilidade de serem alvos de informações errôneas ou “estrategicamente incompletas” (2015, p. 16). Essa manipulação induz ao erro, pois promove um fato verdadeiro, porém incompleto ou com destaque para apenas um aspecto político, ao passo que o contra-argumento não atinge a mesma visibilidade (p. 16).

Fischkin conclui que para se obter uma opinião pública bem informada nas instituições democráticas torna-se inviável a inclusão de todas as pessoas. O esforço do autor está na busca por soluções que incluam os cidadãos comuns na deliberação, de forma representativa. Para diferenciar a deliberação de conversas comuns, o autor define deliberação como o “processo pelo qual os indivíduos ponderam os méritos de argumentos conflitantes em discussões em grupo” (2015, p. 50). Ele aprofunda esse conceito, discorrendo sobre a qualidade da deliberação, a partir de cinco condições: informação, equilíbrio substantivo, diversidade, consciência e consideração igualitária. O primeiro aspecto, a informação, é compreendida como a disponibilidade do acesso à informação aos participantes, de maneira razoavelmente precisa, e que seja considerada relevante para o assunto em debate.

A realização das cinco características da deliberação, para Fishkin, representa “o consentimento coletivo informado” (2015, p. 51). Nesse sentido, as condições essenciais para a deliberação são a igualdade política e a transparência na realização da deliberação. Na mesma perspectiva, este trabalho será pautado no referencial teórico-prático desenvolvido por Graham Smith (2009), no qual a transparência interna e a externa das instituições participativas são consideradas bens democráticos essenciais, ao lado de outros cinco elementos: inclusão, controle popular, juízo ponderado, eficiência e replicabilidade. Esse quadro permite averiguar, em estudos empíricos, como variações no desenho de inovações democráticas projetadas para participação afetam a realização de tais bens.

Smith (2009, p. 176) identificou em seus estudos empíricos que pouca atenção é dada à transparência nos desenhos institucionais das arenas participativas. Na avaliação do autor, se esse bem democrático não for considerado e exercido, tornam-se plausíveis as críticas dos

céticos à participação, quando apontam a baixa incidência na implementação das decisões, a existência de cooptação dos participantes e/ou a predominância de julgamentos autointeressados.

A publicidade é a outra dimensão da transparência que torna a própria instituição participativa e suas decisões legítimas e confiáveis. A questão a ser discutida é a lacuna entre os participantes e a população que não participa, especialmente quando a experiência restringe a participação a um pequeno número de cidadãos (SMITH, 2009, p. 177). O papel dos meios de comunicação surge no âmbito desse debate. Smith identificou a ocorrência de baixa cobertura da mídia em torno dos resultados das instituições participativas. A explicação é de que esse fenômeno se deve, por um lado, ao baixo grau de relevância dado pelos atores das instituições participativas à transparência, em detrimento de outros aspectos do desenho institucional e, por outro lado, pelo silêncio da mídia em torno de processos políticos mais complexos, como aqueles que envolvem a participação social.

A partir dos horizontes teóricos apresentados, a pesquisa empírica que compõe este trabalho analisa a transparência de uma instituição participativa local, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba). Os aspectos a serem investigados tornam-se relevantes, à luz da consideração de Smith sobre a importância da transparência no processo participativo e deliberativo, pois ela contribui para que os cidadãos deliberem pautados no interesse coletivo e público e menos no julgamento autointeressado, e amplia o entendimento, a apreciação e a fiscalização dos temas públicos e das atividades da própria instituição (2009, p. 13).

Analisar uma experiência local de democracia participativa requer compreender o contexto de sua implementação, as expectativas geradas e as possibilidades e limites reais aferidos pelas pesquisas científicas, para que se realize uma análise com dimensões mais próximas à realidade. Dessa forma, será abordada na seção seguinte, além dos conceitos relacionados às instituições participativas, uma síntese dos estudos mais recentes sobre os conselhos, que buscam avaliar a efetividade dessas instituições no âmbito do projeto democrático participativo.

2.3 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS ATRIBUTOS: A PRODUÇÃO DE TRANSPARÊNCIA

A busca por uma sociedade mais justa, em contextos marcados por amplos dissensos e desigualdades, exige instituições capazes de amparar debates públicos que resultem em

decisões pactuadas, de maneira complementar ao processo eleitoral tradicional (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71). Bohman (apud AVRITZER, 2000, p. 43) argumenta que essa institucionalização do debate público requer que os participantes reconheçam que influenciam as tomadas de decisão, para além do sistema político.

Os estudos sobre a participação cidadã chamam a atenção para a institucionalização da deliberação, mas apontam que ela só se torna possível quando há o engajamento de uma pluralidade de vozes no processo de formação da opinião pública. Essa diversidade é visualizada na emergência de novos atores na governança pública, como os movimentos sociais, microespaços alternativos, subculturas, minorias étnicas, grupos discriminados, entre outros, considerados agentes capazes de provocar inovações, contestar e transformar padrões sociais e culturais, bem como a política institucional (AVRITZER, 2004, p. 710). Nessas arenas de trocas de argumentos se conectam problemas políticos e suas possíveis soluções, deliberadas pelos cidadãos afetados pelo problema (FARIA, 2000, p. 54).

No Brasil, as instituições participativas foram consideradas “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas” (AVRITZER, 2008, p. 45). A partir dessa configuração, desdobrou-se o conceito de conselhos gestores de políticas públicas como instituições que incluem cidadãos e organizações da sociedade civil, nas quais o poder é partilhado, de forma paritária, por representantes do Estado e da sociedade civil (p. 44). O surgimento desses conselhos foi marcado por uma história de lutas sociais pela redemocratização do país, sendo que as primeiras experiências foram oriundas da Lei Orgânica da Saúde (LOS), editada em 1990, e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993. Os conselhos ligados a essas áreas nasceram e se disseminaram como instâncias relevantes para a formulação de políticas públicas e se tornaram uma realidade para governantes de municípios brasileiros, sendo parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas locais (IPEA, 2010, p. 569).

Dados do IPEA (2010, p. 579) apontam que já em 2001 mais de 90% dos municípios do país possuíam conselhos no campo da saúde e da assistência social, além de expressiva cobertura em áreas como a da criança e do adolescente e da educação. Segundo pesquisa do IBGE¹, o Brasil registrava, em 2009, cerca de 25 mil conselhos municipais. Em 2012, o IBGE

¹Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009. Ver: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/tabelas_pdf/tabela_MUNIC_188.pdf

contabilizou 5.249 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, num contexto de 5.565 municípios. Expandiram-se também conselhos em diferentes setores como política urbana, habitação, meio ambiente, cultura, direitos humanos, direitos da mulher, do idoso, das pessoas com deficiência e da juventude. A ampliação dos conselhos pode ser constatada ainda ao se considerar o aumento do número médio de conselhos por município. O estudo do IPEA (2010, p. 580) mapeou uma média de dez conselhos por localidade entre os anos de 1997 e 2000. Nas gestões municipais entre 2005 e 2008 esta média atingiu quase o dobro: 19 conselhos por município.

Nos processos de governança participativa que envolvem os conselhos gestores de políticas públicas participam centenas de milhares de cidadãos e governos, com o intuito de melhorar o bem-estar social e a qualidade da democracia. Nessa nova conformação política, os conselhos passam a ter importância local como instituições intermediárias que conectam funcionários governamentais e representantes da sociedade civil (WAMPLER, 2011, p. 152). À medida que os conselhos se consolidam, cresce, por outro lado, o desafio dos atores que deles participam, em esforçarem-se para repercutirem os seus debates internos nas demais instituições e na sociedade em geral (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71), com vistas a promover a transparência e ampliar as oportunidades de participação de outros cidadãos, como postulado pelos teóricos deliberativos.

Os processos desenvolvidos pelos conselhos em relação à transparência e a outros bens democráticos dependem da especificidade de cada desenho institucional, bem como do contexto no qual eles estão inseridos. Tais diferenças vão desde as características da política pública, passando pelo número de conselheiros, perfil dos segmentos representados, até o mecanismo de escolha dos representantes. Em relação ao último item, por exemplo, as possibilidades variam entre a escolha em assembleias ou fóruns abertos, até a definição prévia da sua composição pela legislação (LÜCHMANN, 2007, p. 92). Entre a gama de especificidades dos conselhos chama a atenção a justaposição de competências instituídas para seus atores:

Eles encaminham e ao mesmo tempo deliberam sobre demandas sociais; exercem o controle social e são objetos desse mesmo controle; são responsáveis pelo controle e, muitas vezes, pela própria execução das políticas. Essa justaposição de competências — e as tensões que carrega — se mostra ainda mais dramática nos casos daquelas organizações que representam, no conselho, prestadores de serviço. É preciso reconhecer as tensões que tal justaposição implica para que elas não se expressem em privilégios e reproduzam privatismos. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 74).

Além da necessidade de compreender a diversidade de papéis e atores envolvidos nos conselhos, é preciso considerar que se estas instituições têm um papel a desempenhar na democratização da gestão pública, elas possuem também limites, como a sua natureza setorial e fragmentada, dependência estrutural dos governos e uma tendência à burocratização dos processos participativos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 74). Essas considerações apontadas na literatura recente são relevantes para a presente análise, à medida que aprofundam como as configurações e contextos internos e externos impactam de formas diferentes nos resultados produzidos pelas instituições participativas, alertando para a necessidade de ajustamento no que se refere aos objetivos e às expectativas estabelecidas.

Wampler (2011, p. 152) argumenta que a mera presença e atuação dos conselhos não produzem transformações profundas nos resultados políticos, sendo essas instituições parte de um processo de produção de políticas públicas de caráter incremental. O autor ressalta que a análise das instituições participativas deve estar fundamentada na autoridade formal que lhes é concedida, no apoio dado por atores do governo para permitir que elas funcionem e, finalmente, nas suas respectivas capacidades para empenhar-se na formulação de políticas incrementais. De forma geral, os desafios apresentados nos estudos acadêmicos apontam para um paradoxo, expresso por Almeida e Tatagiba (2012, p. 71):

A vitalidade do modelo conselho/conferência/fundo e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas.

As autoras argumentam que este cenário está relacionado, principalmente, à frágil ancoragem institucional e societária destas instâncias. Uma das direções indicadas para a reversão desse quadro passa pela mudança da rotina dos conselhos, com vistas à maior centralidade no exercício da política, em detrimento de processos burocráticos de gestão (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71).

Outro fator destacado pelas pesquisas é a ausência do debate entre os conselheiros. Tatagiba (2005, p. 2012), ao analisar as práticas de conselhos, identifica que parece ser uma tendência a participação branda e não crítica em um grande número de experiências consideradas inovadoras. Essa constatação revela, segundo a autora, que há dois lados: um que inova processos e conteúdos políticos, avançando no aspecto gerencial, ao promover planejamento e monitoramento das ações, e outro que constrange o avanço do diálogo entre os

públicos e as instituições, conservando recursos de poder e atores tradicionais, fato que demonstra pouca inovação no centro da formulação das políticas públicas.

Outra abordagem presente nos estudos discute o processo de representação no âmbito dos conselhos e os recursos de poder empreendidos pelos atores, com vistas à análise da qualidade da deliberação no interior dessas instâncias, bem como a sua influência nas políticas públicas. Sobre isso, Lüchmann afirma que

Mesmo naquelas situações em que os conselhos resultam de uma correlação de forças no sentido de efetivamente constituírem-se como esferas públicas legítimas e autônomas, observa-se que, da sua capacidade mobilizatória de implementação, não decorre uma capacidade de sustentação pautada em uma ampla representatividade e efetiva deliberação. Em segundo lugar, a combinação da paridade com a representação por entidades apresenta alguns limites quanto à ampliação da participação a um sujeito mais plural. Além dos próprios limites numéricos ou de assentos, percebe-se uma redução no quadro de sujeitos participativos, a partir da tendência natural de incorporação daqueles setores que apresentam maior “legitimidade” de representação. (2008, p. 91).

A autora destaca que as diferenças, contradições, conflitos e desigualdades sociais resultam em dificuldades no estabelecimento de uma representatividade mais equilibrada dos diferentes interesses sociais, no sentido de que os segmentos com mais recursos de poder e grau de mobilização sobrepõem-se aos demais grupos. Essas características alertam para questões essenciais na análise dos limites e potencialidades dos conselhos, como os critérios para as escolhas dos conselheiros, a delimitação de determinado número e perfil de organizações que representam a sociedade civil e sua legitimidade (LÜCHMANN, 2008, p. 91).

Em ampla revisão dos trabalhos científicos sobre instituições participativas, Cunha (2009, p. 135) constata que há uma contradição entre a intenção democratizante presente na origem dos conselhos e a predominância de referências autoritárias imersas na cultura política brasileira, cenário que cria pontos de tensão no funcionamento dessas instâncias. Entre as condições observadas pela autora estão os problemas: de infraestrutura e de recursos humanos, que comprometem o funcionamento regular das instituições pela sua precariedade; da influência predominante dos gestores na direção do conselho, na definição da agenda e das pautas, nos debates e nas decisões, o que pode acarretar exclusão ou não inclusão de temas, além do favorecimento de projetos do governo; da assimetria de informações entre os representantes do governo e os da sociedade civil, favorecendo o controle do governo sobre o conselho.

A fragilidade da participação da sociedade civil é apontada pelos estudos, ainda, como consequência de diversos elementos, entre eles a combinação da desarticulação desses atores e da pressão do poder público, e a desconexão entre conselhos e movimentos populares (CUNHA, 2009, p. 135). Além disso, as pesquisas afirmam que a população conhece pouco os conselhos e as decisões que são tomadas no interior dessas instâncias.

Para que os conselhos não fiquem restritos às organizações da sociedade civil diretamente envolvidas no processo participativo torna-se crucial o desenvolvimento de novas formas de comunicação com a esfera pública, ampliando as audiências nas quais se debatem as políticas públicas. Há dois fatores centrais para tal direcionamento: a apropriação dos conselhos pela sociedade e o desenvolvimento de processos transparentes e acessíveis por parte das próprias instâncias participativas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 78). A ausência desses elementos impacta em fenômenos já constatados pelas pesquisas, como a baixa capacidade propositiva dos conselheiros, sendo as deliberações baseadas em argumentos técnico-administrativos em detrimento de uma racionalidade coletiva, além de influenciar na efetividade do controle sobre a ação governamental (CUNHA, 2009, p. 136).

Os limites e desafios das práticas de participação institucionalizadas apresenta-se, de forma geral, ao lado de conclusões que outorgam aos conselhos a possibilidade concreta de democratização do Estado, via participação da sociedade civil, ao alterarem a estrutura institucional brasileira. Entre as potencialidades destacadas está a educação política por meio da participação nos conselhos e da inclusão efetiva de novos atores sociais que antes ficavam fora da arena política, ampliando o leque de demandas e pressionando o Estado a agir, além do aumento do controle social (CUNHA, 2009, p. 137).

Entre os impactos e as oportunidades de mudanças estruturais no Estado, Almeida e Tatagiba (2012, p. 73) defendem a importância do aprendizado democrático dos atores da sociedade civil e do Estado no âmbito dos conselhos. Isso porque a ampliação do conhecimento dos processos da gestão pública contribui para a construção de análises mais críticas, que equilibram os interesses privados e corporativos e os interesses coletivos. As autoras consideram também que há uma transformação cultural na qual torna-se real a exigência para que o Estado dê publicidade às suas ações, explique suas contas e apresente critérios e argumentos que balizam as suas tomadas de decisão. Nessa linha, Perissinotto e Fuks (2007 apud CUNHA, 2009, p. 135) observam que recursos de ativismo presentes nos representantes da sociedade civil contribuem para compensar a falta de recursos de outra natureza.

A partir dos autores abordados como referência neste trabalho, identifica-se, de forma ambivalente, que os conselhos representam e exercem um papel crucial na democratização da gestão pública, ao mesmo tempo que se evidencia a necessidade de revigorar suas funções e inovar seus processos. Essas transformações devem seguir em direção à abertura do diálogo com a sociedade, buscando dar publicidade à dinâmica de atuação dos próprios conselhos, já que as suas características gerais reforçam, de acordo com Almeida e Tatagiba (2012), a dificuldade de construção de mecanismos que favoreçam negociações pautadas por critérios mais transparentes. Ou seja, o modelo requer o alargamento das relações dos conselhos com os demais cidadãos, segmentos sociais e instituições, em processos que garantam aos cidadãos amplo acesso à informação e a possibilidade de inserção capacitada no debate público.

Na perspectiva de analisar os aspectos de transparência apresentados até o momento, serão investigados neste trabalho os fluxos e os processos de informação e comunicação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba). Antes do desenvolvimento da investigação prática apresenta-se no próximo capítulo, resumidamente, o cenário da política de direitos da criança e do adolescente no Brasil.

3 LEGISLAÇÃO E OS CONSELHOS DE DIREITOS: A POLÍTICA PARA A INFÂNCIA E PARA A ADOLESCÊNCIA

As legislações e as práticas que orientaram as políticas para a infância e para a adolescência no Brasil sofreram o impacto de grupos hegemônicos e disputas de poder que se estabeleceram em diferentes momentos históricos. Para analisar essas políticas faz-se necessário partir dos marcos internacionais que mobilizaram as agendas políticas em todo o mundo.

Na comunidade internacional, os direitos humanos das crianças tornaram-se visíveis na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e, posteriormente, foram expressos na Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1959, sendo ratificada por 191 países, incluindo o Brasil. Esse documento, considerado o primeiro instrumento jurídico internacional que trata da proteção dos direitos da infância, instaurou o princípio do *interesse superior da criança*. Tais diretrizes foram desdobradas na Convenção Internacional dos Direitos da Infância, assinada pelo Brasil em 1990, base do paradigma de proteção integral e especial de crianças e adolescentes, que orienta as atuais políticas nacionais (SANTOS et al., 2009, p. 34-35).

Depois de quase cinco décadas e meia da promulgação da Declaração dos Direitos da Criança evidencia-se a relevância da afirmação de Bobbio de que não se trata mais de saber quais ou quantos são esses direitos e suas fundamentações, mas o desafio para os dias atuais é o de encontrar as formas de impedir que esses direitos sejam continuamente violados, apesar de todo um conjunto de solenes declarações de comprometimento com o cumprimento destas diretrizes. Para o autor, o problema já não é uma questão apenas filosófica, mas sim política (BOBBIO, 2004, p. 17). Trata-se da discussão no plano real sobre como garantir efetivamente os direitos, que se apresentam cada vez mais extensos e com maiores pretensões. Bobbio (p. 32) afirma que este problema é ainda mais complexo quando se trata dos direitos sociais, à medida que requerem a intervenção direta do Estado.

Os primeiros direitos reconhecidos e protegidos dizem respeito aos da liberdade negativa, como a liberdade religiosa ou de opinião, pois são orientados pelo princípio de que os homens são iguais no gozo da liberdade, “no sentido de que nenhum indivíduo pode ter mais liberdade do que outro” (BOBBIO, 2004, p. 34). Ao se tratar dos direitos sociais, de acordo com Bobbio (p. 34-35), é preciso levar em conta as condições diversas dos grupos sociais, como idade, sexo ou situação de saúde. Essa exigência requer, portanto, desde a organização dos serviços públicos até mesmo a reformulação do Estado.

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado — e, portanto, com o objetivo de limitar o poder —, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado. (BOBBIO, 2004, p. 35).

A lacuna entre a norma estabelecida e a sua efetivação tornou-se, portanto, um desafio cotidiano do Estado e da sociedade civil em seus diversos contextos históricos. No Brasil, desde a República até a Constituição de 1988, os diversos cenários de disputas entre forças sociais, políticas e econômicas produziram variações sobre a concepção de infância e de adolescência e sobre as políticas que foram formuladas a partir dos diferentes grupos no poder. Irene Rizzini e Francisco Pilloti (2009) traçaram a história da infância no país, marcada como a história da criança e do adolescente pobres. Segundo os autores, no último século, vigoraram políticas para infância voltadas “a necessidade de controle da população pobre, vista como perigosa” (p. 16), em detrimento de políticas viáveis de distribuição de renda, educação e saúde, que proporcionassem condições equitativas de desenvolvimento para essa população. Esse contexto aprofundou, de forma recorrente, o abismo entre as infâncias privilegiadas e os “menores” marginalizados (p. 16).

Na conjuntura da Proclamação da República, de acordo com Faleiros (2009, p. 36), as políticas para a infância pobre foram permeadas por omissão, repressão e paternalismo. O asilo de órfãos transformou-se em uma prática comum no século XIX. Esses locais recebiam aquelas crianças que não se enquadravam no padrão capitalista do trabalho, compondo um grupo de abandonados e desvalidos que ameaçavam a “ordem pública”. Tais instituições eram mantidas tanto por instituições religiosas como pelo Poder Público, com o auxílio de doações. Essa ação programática influenciou intensamente as formas de “assistência ao menor” no país em todas as décadas, produzindo o chamado “menor institucionalizado” (PILLOTI; RIZZINI, 2009, p. 20-21).

Outro forte movimento, protagonizado pelos chamados higienistas e por juristas, impactou as políticas para a infância considerada pobre. As estratégias que se destacavam eram as de controle da raça e da ordem. Os higienistas propunham o controle das doenças nos espaços considerados focos contagiosos: os asilos, as escolas e as famílias (FALEIROS, 2009, p. 42-43). Desse processo surgiu parte do atendimento em saúde infantil em vigor até hoje. Nesse período também se ampliaram as instituições filantrópicas, consideradas diferentes da caridade, devido a “seus métodos científicos de prevenção dos desvios e recuperação daqueles que eram considerados desajustados” (PILLOTI; RIZZINI, 2009, p. 21-22). Juristas e

advogados criaram instituições como o Juizado de Menores e delegacias especiais, nos quais justiça e assistência voltavam-se para menores viciosos e delinquentes, geralmente encaminhados para casas de correção. Não raro surgiam questionamentos sobre essas práticas, marcadas por denúncias de violência contra meninos e meninas, por aqueles que defendiam a reeducação dos menores, em instituições especiais (p. 22).

A partir da metade do século XIX, a proteção à infância foi ainda duramente atingida por dois fenômenos, a entrada em massa de crianças como força de trabalho nas fábricas, e o desencadeamento de uma gama de ações clientelistas. Nesse cenário de aprofundamento das desigualdades sociais, promulgou-se, em 1927, o Código de Menores, considerado uma agenda de proteção social à infância. Faleiros avalia que o Código, por um lado, avançou em estratégias para fazer emergir os direitos da criança, “já que o Estado passa a ter obrigações de proteção” (2009, p. 48), ao mesmo tempo em que permaneceu a orientação para o “abrigo e a disciplina, a assistência e a repressão” (p. 48). Após 1964, no período de ditadura, a infância passou a ser vista como um problema de segurança nacional, tratado a partir de controle autoritário e centralizado. Nasceram, assim, instituições carcerárias e repressivas como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem (PILLOTI; RIZZINI, 2009, p. 26-27).

O aumento visível dos empobrecidos, com impacto imediato nas crianças, e as informações que circulavam sobre a ineficiência e a violência gerada nas instituições de assistência à infância, fomentaram novas mobilizações até a revisão do Código de Menores, realizada em 1979. O novo código adota a *doutrina da situação irregular*, compreendida como a privação de condições essenciais de subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis, ou quando o menor se encontrasse em situação de exploração ou tivesse cometido infração (FALEIROS, 2009, p. 70). Sobre essa doutrina, Arantes (2009, p. 194) afirma que tal situação irregular correspondia a uma suposta família pobre e desestruturada, da qual a criança e o jovem eram “passíveis, num momento ou outro, de serem sentenciados como irregulares e enviados às instituições de acolhimento, triagem, ressocialização ou guarda, a fim de que cessasse a situação de irregularidade” (p. 194). Com vistas ao rompimento dessa lógica que considerou a criança marginalizada como uma “patologia social” e que concentrava o poder de decisão nas mãos de juízes, iniciou-se na década de 80, no bojo do movimento pela redemocratização do país, uma ampla articulação social pela garantia dos direitos e pela ampliação da participação popular (PILLOTI; RIZZINI, 2009, p. 28).

Atores importantes da sociedade civil, como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), organismos internacionais como o Unicef, e coalizações como o Fórum Nacional de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), somados a pastorais da Igreja, intelectuais, juízes progressistas, promotores e parlamentares, exerceram um papel ativo mobilizando a sociedade para que a Constituinte aprovasse um novo marco legal de proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

A ampla mobilização social resultou na inclusão da *doutrina da proteção integral* no ordenamento jurídico brasileiro, expresso no artigo 277 da Constituição Federal de 1988, suprimindo a antiga *doutrina de situação irregular*. Destacam-se como os principais aspectos dessa inovação: a família, o Estado e a sociedade como corresponsáveis pela situação da criança; a dignidade da criança garantida pela sua cidadania, o que engloba os direitos civis, sociais, econômicos e culturais; a compreensão da criança com um sujeito de direitos em peculiar processo de desenvolvimento, reprimindo, portanto, qualquer forma de vitimização, como exploração, discriminação, negligência, violência e opressão (SANTOS et al., 2009, p. 35). A partir desse momento, potencializou-se o debate para a aprovação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que promulgou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA reconhece a criança (até 12 anos de idade incompletos) e o adolescente (12 a 18 anos de idade) como sujeitos de direitos e estrutura uma nova relação entre o Estado e a sociedade na operacionalização da política para a infância. Nesse novo marco se estabeleceu a criação dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos da Criança e do Adolescente (FALEIROS, 2009, p. 81). Foram normatizadas, assim, duas questões fundamentais:

Garantir que as crianças e adolescentes brasileiros, até então reconhecidos como meros objetos de intervenção da família e do Estado, passem a ser tratados como sujeitos de direitos; e o desenvolvimento de uma nova política de atendimento à infância e juventude, informada pelos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa (com a consequente municipalização das ações) e da participação da sociedade civil. (SOTTO MAIOR NETTO, prefácio In: DIGIÁCOMO, 2013).

A partir destes eixos principais, o ECA estabeleceu em seu artigo 88 as diretrizes da política de atendimento, que abrangem:

I – municipalização do atendimento; **II** – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular

paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; **III** – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; **IV** – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; **V** – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; **VI** – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; **VII** – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Destaca-se o inciso II que outorga aos Conselhos de Direitos a deliberação da política de atendimento para a infância e a adolescência, ficando sob sua responsabilidade fazer cumprir o *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* em todas as políticas públicas, planejamentos e execuções orçamentárias. Isso significa definir quais as políticas que serão implementadas, suas estratégias e quais ações serão articuladas com os diversos órgãos, programas e serviços. Importante ressaltar que as deliberações dos conselhos vinculam o gestor público, ficando o administrador obrigado a cumprir suas decisões.

Estabelece-se no campo do direito da criança e do adolescente uma governança descentralizada, na qual o município e, especificamente, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, tornam-se o *locus* no qual se formam os pactos entre o Estado e a sociedade civil e se operacionalizam as políticas para a infância e a adolescência. A democracia participativa desafia a gestão pública, como apontou Stoker (2015, p. 50), a ser um catalizador da cooperação e da coordenação dentro do próprio governo e entre os atores governamentais e não governamentais.

A complexidade dos problemas sociais e a fragmentação das instituições exigiram a criação de um Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, estruturado em três eixos. O primeiro deles, a Defesa de Direitos, envolve os órgãos públicos judiciais; ministério público; procuradorias gerais de justiça; defensorias públicas; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícias; conselhos tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos. O eixo da Promoção dos Direitos compreende o conjunto de políticas de atendimento (programas, serviços e ações públicas). O último eixo, Controle e Efetivação dos Direitos, é realizado por meio dos conselhos de direitos de crianças e adolescentes; conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal. Essa

transversalidade da política para a infância e a adolescência e a articulação é uma característica que faz ressaltar ainda mais a importância do aspecto da informação e comunicação entre os atores envolvidos, e com os diversos segmentos da sociedade, como expresso no ECA (inciso VII, do artigo 88).

No âmbito do Sistema de Garantia de Direitos os Conselhos de Direitos e Tutelares ocupam uma função estratégica de fazer cumprir as normas jurídico-constitucionais historicamente construídas pelos movimentos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Dessa forma, os processos internos dos conselhos e sua capacidade de transparência são elementos que precisam ser revisitados, questionados e aprofundados no cotidiano das gestões, nos estudos acadêmicos e nos debates políticos, com vistas a contribuir com os processos de participação social e efetivação de direitos. A próxima seção busca aprofundar alguns dos processos de comunicação e informação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba, com enfoque na transparência da instituição, considerando seu desenho institucional e as características da política acima expostas.

4 TRANSPARÊNCIA NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: ANÁLISE DOS PROCESSOS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

A análise da transparência como um elemento democrático de instituições participativas tem como base a metodologia desenvolvida por Graham Smith (2009), cuja proposta é oferecer um quadro analítico para o estudo de inovações democráticas projetadas para aumentar e aprofundar a participação de cidadãos no processo de tomada de decisão política. O autor trata a transparência sob dois aspectos: interno, voltado para as questões sobre o conhecimento dos participantes em relação à própria instituição e seus processos; e externo, referente ao conhecimento do público em geral sobre a instituição, em relação, por exemplo, à sua função e às decisões produzidas. Este trabalho contemplará a análise de ambas as dimensões no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba). Para tanto, foram mapeados e analisados os processos de informação e comunicação desenvolvidos pela instituição.

A transparência, na perspectiva de Smith, remete ao conhecimento dos participantes e daqueles que não participam a respeito dos processos e deliberações realizados nas instituições participativas. Tratando-se do Comtiba, compreende-se que a comunicação e a interação entre os atores são elementos fundamentais para o fortalecimento da participação cidadã, ao mesmo tempo que empoderam os participantes e legitimam o processo deliberativo. Essas interfaces são expressas por Guilherme Nobre e Heloísa Nobre (2013, p. 23) como:

A alocação de recursos (sociais e comunicacionais) para obter o necessário efeito sobre acordos (simbólicos) e ações (materiais), tendo por objeto os assuntos públicos e a coisa pública e por agentes, os cidadãos. Tais recursos são movimentados em ambiente específico (esfera pública e política) e sob regras restritas de interação (debate e decisão).

Os estudos de como as instituições e os cidadãos têm exercido este poder de comunicação e interação são realizados dentro de áreas de investigação como a comunicação pública e a comunicação mobilizadora, esta última discutida, especialmente, no âmbito da teoria dos movimentos sociais. Ambas as abordagens se aproximam à medida que compreendem a comunicação em seu sentido amplo, não restrita à mera divulgação ou à propaganda, mas como um processo de compartilhamento de discurso, visões e informações (TORO; WERNECK, 1997, p. 12). A partir desse pressuposto, a comunicação mobilizadora é

Entendida como aquela que ocorre na relação com o público beneficiário/sujeito das atividades, passa a ser algo construído, a partir das demandas do grupo, e pressupõe o respeito à dinâmica interna e coletiva da própria entidade ou movimento, bem como do público em questão. Não se trata de auscultar o público para melhor adaptá-lo aos interesses da instituição, como fazem as empresas, mas para atender às necessidades dele. (PERUZZO, 2013, p. 96).

Em outras palavras, a comunicação mobilizadora não é feita por especialistas, de forma isolada ou terceirizada, mas é realizada a partir da própria dinâmica das organizações de “conscientização-mobilização-organização-ação” (PERUZZO, 2013, p. 98), com o objetivo, segundo Peruzzo, de atender aos interesses do público, considerados sujeitos da ação, e não da instituição em si. Já na perspectiva da comunicação pública, compreende-se o processo comunicacional “como um embate político de ideias e discursos, em que os cidadãos trabalham juntos para chegar a um entendimento” (NOBRE, G.; NOBRE, H., 2013, p. 22). Essa abordagem transcende a ideia de comunicação pública como comunicação governamental, pois inclui outros atores comunicadores em constante interação.

Ao se tratar de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituições compostas tanto por atores governamentais como por entidades da sociedade civil, somam-se as características da comunicação pública, na qual o ator central é governamental, e da comunicação mobilizadora, própria de movimentos sociais e de organizações do terceiro setor. Segundo Nobre (2011, p. 260-261), ao governo compete comunicar planos, projetos e ações de interesse e utilidade pública, e às organizações da sociedade civil cabe fomentar o pensar e o agir na comunidade, com vistas à cooperação dos cidadãos. A partir dessa ideia, propõe-se para esta pesquisa a compreensão da comunicação como toda ação voltada à divulgação de informações e à promoção da participação de cidadãos e de instituições com objetivo de promover o debate e a mobilização da sociedade, bem como iniciativas que confirmem transparência às atitudes dos agentes e suas decisões políticas. Essa proposição busca conectar comunicação e participação, considerando que para a efetivação da participação são necessários elementos como: informações e transparência sobre os objetivos, metas, prioridades e ações; respeito às diferentes formas de ser e pensar; e confiança por parte dos participantes sobre a capacidade e possibilidade de todos contribuírem (TORO; WERNECK, 1997, p. 44).

Com vistas à participação, a função primordial da comunicação em um projeto de mobilização é “gerar e manter vínculos entre o movimento e seus públicos, por meio do reconhecimento da existência e importância de cada um e do compartilhamento de sentidos e valores” (HENRIQUES, 2007, p. 21). A essência da comunicação, portanto, está nas ações de

cooperação, colaboração e corresponsabilidade, pelas quais os cidadãos se vejam envolvidos no problema a ser resolvido e compartilhem a responsabilidade pela sua solução. Para tanto, funções como a difusão das informações, a promoção da coletivização, o registro de memórias e a circulação de elementos de identificação com a causa e o projeto devem funcionar de forma integrada e articulada (HENRIQUES, 2007, p. 21-22).

A partir das ideias centrais de cooperação e integração, como sendo o sentido da comunicação, Toro e Werneck (1997, p. 55-56) defendem que um projeto de comunicação para a mobilização pressupõe o compartilhamento do maior número de informações possíveis, com vistas a um processo de coletivização. Isso porque, “se as pessoas têm que ter autonomia, iniciativa e responsabilidade compartilhada, elas precisam e têm direito a ter acesso a toda informação. É um direito e uma exigência para uma participação livre e consciente” (TORO, WERNECK, 1997, p. 55-56). Como nos movimentos sociais, nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas busca-se com essa comunicação abrangência e pluralidade, verificação de pertinência e reforço da legitimação do discurso (p. 56).

A comunicação dirigida aos públicos externos, vista pelo viés institucional, também é conceituada a partir de outra ótica quando o objetivo é a mobilização social. Ela não se limita à visibilidade pública e à construção de uma imagem, mas é orientada para “conquistar espaço político, na formação do imaginário cultural coletivo e na disputa pela hegemonia” (PERUZZO, 2013, p. 96). Nesse sentido, as iniciativas de comunicação na perspectiva dos movimentos sociais divide-se em dois níveis, embora se correlacionem: a mobilizadora, na qual se inserem os processos interativos grupais, interpessoais e materiais didático-pedagógicos (vídeos, programas de rádio e de televisão, campanhas educativas, contatos face a face, faixas, cartazes, *blogs*, etc.), e a institucional, na qual são criados canais próprios de comunicação (sítio na internet, carta, ofício, folheto, fotografia, abaixo-assinado, documentário, relatório, projeto, *release*, etc.), cuja finalidade é externar seu posicionamento sobre os acontecimentos, divulgar informações ou reivindicações e prestar contas à sociedade (PERUZZO, 2013, p. 99-100).

Além da proposta apresentada por Peruzzo cuja comunicação é dividida em dois blocos, a mobilizadora e a institucional, Toro e Werneck (1997, p. 58) apresentam modelos de comunicação classificados em três grupos: a comunicação de massa, cujo público são indivíduos autônomos, que recebem códigos perceptíveis e decodificáveis por amplos setores da população (ex.: publicidade); a comunicação macrointencional, dirigida para as pessoas por sua ocupação ou seu papel na sociedade (ex.: comunidade de profissionais, comunicação de redes, sistemas de educação); e a comunicação microintencional, dirigida a grupos ou

pessoas por suas especificidades ou diferenças (ex.: sala de aula, projeto de bairro). Os autores argumentam que em uma comunicação participada, destaca-se o modelo macrointencional, por caracterizar-se como:

Uma convocatória feita por um produtor social, dirigida a reeditores determinados, através de redes de comunicação direta, apoiada pelos meios de comunicação de massa e orientada para gerar modificações nos campos de atuação dos reeditores, em função de um propósito coletivo (TORO; WERNECK, 1997, p. 59).

Segundo classificação de Toro e Werneck (1997, p. 38-42), entende-se por produtor social a pessoa ou instituição que tem a capacidade de criar condições econômicas, institucionais, técnicas e profissionais para que um processo de mobilização ocorra (ex.: secretaria de Estado, instituição pública ou privada), e o reeditor, termo cunhado por Juan Camilo Jaramillo (1991), diz respeito à pessoa que, por seu papel social, ocupação ou trabalho tem a capacidade de readequar mensagens, segundo circunstâncias e propósitos, com credibilidade e legitimidade. Para o desenvolvimento da comunicação macrointencional, segundo os autores, é necessário localizar, no tempo e no espaço, os reeditores que se pretende mobilizar, para que eles recebam as mensagens e os instrumentos para sua atuação, a partir do imaginário e dos objetivos propostos.

A partir da referência dos modelos e classificações propostos por Peruzzo, Toro e Werneck, a pesquisa sobre os processos e fluxos de comunicação no Comtiba contempla a análise das características da comunicação em relação ao seu tipo (mobilizadora ou institucional) e ao público ao qual é destinada (massa, macro ou micro). Essa investigação abarca o período de 2012 a 2015, no qual o Comtiba foi presidido duas vezes por um representante governamental e duas vezes por um representante da sociedade civil, de forma alternada anualmente.

A proposta metodológica da investigação é qualitativa, com a utilização de técnicas de análise documental e questionário. Dentro do período investigado foram analisados os dados coletados a partir de documentos divididos em dois grupos: as legislações e as normas pertinentes ao Comtiba; e as atas, resoluções, manifestos, relatórios, meios de comunicação institucionais (*sites* na Internet), entre outros. Em complementação, aplicou-se um questionário destinado a 52 conselheiros que atuaram durante o período pesquisado e que assinaram no mínimo uma ata do conselho. O objetivo dessa coleta foi o de conhecer mais detalhes dos processos que vigoraram naqueles quatro anos, especialmente em relação à

transparência interna, no que diz respeito à duas questões: a capacitação de conselheiros e o trabalho das Câmaras Técnicas Permanentes.

O segundo bloco a ser investigado na pesquisa inclui: os meios de comunicação institucionais do Comtiba, a comunicação com outras instituições políticas e da sociedade civil, a realização de campanhas e eventos, e as notícias publicadas nos meios de comunicação de massa, especificamente jornais locais (impressos e *on line*), disponíveis em suporte físico ou digital. Com vistas à essa última análise foram delimitados os períodos correspondentes às principais ações e decisões que competem ao Comtiba, segundo o ECA e o Regimento Interno do conselho, e que foi possível serem identificadas nas atas: eleições para conselheiros do Comtiba e para o Conselho Tutelar; ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente; ações e decisões sobre o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA); e realização de conferências, campanhas e eventos.

4.1 DESENHO INSTITUCIONAL DO COMTIBA

Criado em 1991, o Comtiba está vinculado à Fundação de Ação Social (FAS), e configura-se como um órgão deliberativo e fiscalizador da política de promoção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Seu Regimento Interno (Resolução nº 088/2011) estabelece uma composição paritária entre atores governamentais e da sociedade civil, com gestão alternada de dois anos. Entre suas principais atribuições estão a elaboração das normas da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e a fiscalização de sua execução; o acompanhamento do planejamento, elaboração e execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual do Município; e a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

No desenho institucional do Comtiba ressaltam-se as Câmaras Técnicas Permanentes, cuja função é analisar e emitir pareceres sobre as demandas relacionadas ao atendimento da política, bem como o encaminhamento dos assuntos para deliberação em plenária. Esses órgãos se dividem em três Câmaras Técnicas Permanentes: Políticas Básicas e Garantia de Direitos; Comunicação, Articulação e Mobilização; e Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Os processos de informação e comunicação gerados pelas Câmaras e discutidos na plenária foram mapeados e analisados a partir do estudo de 65 atas de reuniões ordinárias e extraordinárias. O Comtiba disponibilizou 58 delas, obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação, o que possibilitou a retirada em *pen drive*

dos documentos junto à Secretaria Executiva do conselho. Outras sete atas que não constavam no material entregue foram obtidas na página do Comtiba no *site* Portal dos Conselhos. Observa-se que faltaram sete atas ordinárias distribuídas nos quatro anos pesquisados. São elas: outubro de 2012, fevereiro e agosto de 2013; março, julho e setembro de 2014; outubro de 2015.

No período delimitado para a pesquisa, o Comtiba produziu ainda 1.371 resoluções, das quais 659 foram disponibilizadas em arquivo PDF pela Secretaria Executiva dos Conselhos. A partir da análise desses documentos, foram destacadas para fins da pesquisa 23 resoluções, cujos temas referem-se diretamente à: elaboração das normas da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; fiscalização de sua execução; acompanhamento do planejamento, elaboração e execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual do Município; e gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). O trabalho analisou ainda a publicidade dada a essas decisões, tanto nos meios de comunicação institucionais quanto nos meios de comunicação de massa.

TABELA 1 – NÚMERO DE ATAS DE REUNIÕES ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS E RESOLUÇÕES MAPEADAS DISTRIBUÍDAS POR ANO.

ANO	ATAS ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS	RESOLUÇÕES
2012	18	31
2013	15	158
2014	16	219
2015	16	251
Total	65	659

FONTE: A autora (2016).

Ressalta-se que as atas e resoluções estão apenas parcialmente disponíveis ao público em geral, por meio dos sites da FAS e do Portal dos Conselhos. Nesses meios de comunicação foram publicadas atas e resoluções de 2016, mas não constam os documentos de anos anteriores, como de 2012, 2013, 2014 e parte das atas e resoluções de 2015.

O acesso a documentos que não foram encontrados nos sites pode ser realizado por meio da Lei da Transparência, como no caso desta pesquisa, ou por ofício enviado à Secretaria Executiva dos Conselhos, conforme situação observada em ata da reunião de setembro de 2013, na qual registrou-se que o Ministério Público do Paraná (MP) solicitou, por meio de ofício, que lhes enviassem todas as atas das reuniões do Comtiba. A Secretaria

encaminhou os documentos por e-mail à instituição e o Conselho decidiu pela elaboração de um ofício ao MP informando que as próximas atas seriam enviadas mensalmente. Sugeriu-se ainda que fosse retomada a discussão para que as atas, após aprovadas, fossem disponibilizadas no site (da FAS), sendo essa recomendação aprovada pela plenária. Verificase, porém, que as atas de 2013 e de anos anteriores, bem como as atas de 2014, não foram inseridas no referido site. Isto, em princípio, restringe a publicidade alcançada pelo Comtiba, já que a divulgação das atas e resoluções é condição essencial para o acesso às ações e decisões do conselho por agentes que integram o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, entidades conveniadas, redes de atendimento, órgãos estatais e a sociedade em geral.

Os documentos analisados nesta pesquisa foram produzidos durante quatro anos, nos quais o Comtiba foi conduzido duas vezes por uma presidência governamental e duas vezes por uma presidência da sociedade civil. Esse processo segue a normatização expressa no Regimento Interno (art. 14), na qual o conselho deve ser conduzido por um presidente e um vice-presidente, sendo que nos anos ímpares deverá ser eleito um presidente representando as entidades da sociedade civil e um vice-presidente da área governamental. Nos anos pares o presidente da área governamental é o presidente da Fundação Ação Social e o vice-presidente é o representante das entidades da sociedade civil, eleito entre os pares. Já em relação à formação do grupo de 12 conselheiros, representantes dos órgãos governamentais são nomeados pelo Prefeito Municipal, por período indeterminado, podendo ser substituídos a qualquer tempo, e os representantes das entidades da sociedade civil organizada são eleitos em assembleia específica e posteriormente nomeados pelo Prefeito Municipal para o mandato de dois anos, permitida a reeleição. A gestão do Comtiba foi dividida, no período pesquisado, da seguinte forma:

QUADRO 1 – PRESIDÊNCIA E VICE-PRESIDÊNCIA DO COMTIBA POR ANO (2012-2015)

ANO	PRESIDÊNCIA	VICE-PRESIDÊNCIA
2012	Governamental	Sociedade Civil
2013	Sociedade Civil	Governamental
2014	Governamental	Sociedade Civil
2015	Sociedade Civil	Governamental

FONTE: A autora (2016).

Nas próximas seções, foram relacionados estes e outros aspectos do desenho institucional do Comtiba, como legislações, Regimento Interno, estrutura organizacional,

processos e procedimentos, com vistas à análise da transparência interna e externa produzida pelo conselho, como elemento transversal e componente basilar das instituições democráticas.

4.2 TRANSPARÊNCIA INTERNA

A transparência interna em uma instituição participativa, segundo Graham Smith (2009), refere-se ao conhecimento dos participantes em relação à própria instituição e seus processos. Esse conceito remete, portanto, ao acesso à informação e a sua relevância para uma deliberação qualificada. Como afirmou Fishkin (2015, p. 50), a informação é um dos elementos que possibilita o “consentimento coletivo informado”. A partir desses referenciais, destacam-se neste trabalho alguns aspectos dos procedimentos internos do Comtiba e de processos como a capacitação dos conselheiros e o trabalho das Câmaras Técnicas Permanentes, com enfoque nas informações produzidas e divulgadas.

4.2.1 Procedimentos internos do Comtiba

A investigação de 65 atas dos anos de 2012 a 2015 permite algumas considerações gerais a respeito da transparência interna do Comtiba em relação a alguns aspectos procedimentais, como a organização das atas, funcionamento das plenárias, presença dos conselheiros nas reuniões e abertura à participação de cidadãos não conselheiros. Destacam-se primeiramente as atas, que foram elaboradas com dados completos, incluindo o registro da presença e da ausência de conselheiros, o título dos assuntos e o conteúdo das deliberações e decisões de maneira detalhada. Acentua-se que essa organização permitiu que se coletassem dados para esta pesquisa com a possibilidade de acompanhar mês a mês a evolução dos temas tratados pelo Comtiba.

Sobre as plenárias identifica-se que as presidências do Conselho de todas as gestões seguiram, em grande medida, as normas do Regimento Interno, realizando mensalmente as sessões ordinárias e definindo de forma coletiva a realização das reuniões extraordinárias. Em cada reunião, as atas anteriores foram lidas e aprovadas em plenária, bem como as sugestões de alterações na pauta foram propostas e aprovadas no início das sessões. Quanto ao planejamento das reuniões, os calendários anuais foram organizados pela Secretaria Executiva do Comtiba e aprovados pelos conselheiros na primeira reunião do ano.

Observa-se também que informações sobre cursos e seminários, eventos, ações de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil encaminhadas à Secretaria Executiva

dos Conselhos ou diretamente à presidência do Comtiba ou suas Câmaras Técnicas Permanentes foram divulgadas em plenária, com a orientação, em alguns casos, para que fossem enviadas por *e-mail* a todos os conselheiros.

O estudo de procedimentos indicou outras duas questões que merecem destaque: a presença dos conselheiros nas atividades da instituição e a participação de cidadãos não conselheiros nas plenárias. Sobre o primeiro item, salienta-se que, pelo Regimento Interno, as entidades da sociedade civil ou o órgão governamental cujo representante não comparecer, sem justificativa acolhida, a duas reuniões ordinárias consecutivas ou quatro alternadas, no período de um ano, receberá comunicação do Conselho com vistas à substituição imediata. Essa questão apareceu como um problema a ser tratado em março de 2015, quando foi solicitado à Secretaria Executiva dos Conselhos o extrato de faltas de representantes da sociedade civil e governamental para as devidas providências. Após o acesso às informações expostas pela Secretaria e a deliberação sobre casos específicos de falta de conselheiros, decidiu-se que os demonstrativos de participação dos conselheiros, bem como as justificativas expostas, fossem apresentados mensalmente.

O Regimento Interno também trata do segundo item a ser abordado, a participação de não conselheiros, ao afirmar que as reuniões plenárias são abertas à ampla participação popular, com direito à voz, mediante inscrição e autorização. Embora tenham sido identificados poucos pedidos de intervenção para pronunciamento por parte de participantes que não eram conselheiros, quando solicitado, o pedido foi acatado.

As pontuações acima descritas indicam que o Comtiba, de forma geral, adota procedimentos que propiciam o acesso e a circulação de informações quando se trata das atividades operacionais do Conselho. Considera-se importante a observação desse tópico à medida que ele impacta em princípios fundamentais do modelo de gestão democrático-popular como a igualdade deliberativa, a pluralidade de interesses e valores, e a publicidade, como aspecto da transparência (CUNHA, 2009, p. 69). Dessa forma, no que concerne à garantia das informações mínimas necessárias para viabilizar a participação dos conselheiros e exercer o controle da própria participação, percebe-se que o Comtiba estabeleceu procedimentos básicos de transparência interna.

4.2.2 Capacitação dos conselheiros

Este trabalho analisa a capacitação dos conselheiros como uma das estratégias que contribuem para o conhecimento dos participantes em relação à própria instituição e seus

processos. Trata-se, portanto, de investigar a capacitação como elemento da transparência interna, que pode influenciar a autonomia e a corresponsabilidade dos conselheiros e reduzir o desnível de informações, contribuindo com o debate público de forma mais capacitada e com maior transparência. Como já destacado por Tatagiba (2002, p. 210), a falta de capacitação dos conselheiros é uma das questões que influenciam na baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos.

Por meio da análise das atas disponibilizadas pelo Comtiba, observa-se que a capacitação é um tema recorrente e considerado relevante pelos conselheiros, mas a efetivação dessa demanda parece ser encaminhada de maneira pontual, sem que haja um planejamento, seja ele anual ou para a gestão em vigência, ao menos no primeiro período analisado, entre 2012 e 2013.

Em julho de 2014 foi exposta pela Secretaria Executiva dos Conselhos a proposta de uma capacitação introdutória para atender os novos conselheiros que tomaram posse naquele ano. Segundo o registro “o objetivo é construir uma proposta de capacitação permanente ao Conselho, ou seja, um plano que tenha duração de dois anos, divididos em seis ou oito módulos”. O encaminhamento dessa agenda foi para que os conselheiros recebessem a proposta por *e-mail* e contribuíssem com a sugestão de palestrantes para os temas propostos. Porém, não foi identificada nas atas seguintes a discussão sobre tal projeto e sua efetivação.

As deliberações sobre a capacitação dos conselheiros indicam que a proposta e realização das formações ficaram, em grande parte, sob a responsabilidade da Fundação de Ação Social (FAS). Essa constatação pode ser verificada em três momentos de discussão nos anos de 2012, 2013 e 2014. Em reunião realizada em fevereiro de 2012, a partir da solicitação de um conselheiro, encaminhou-se que a FAS deveria apresentar uma proposta. Não foi identificada nas atas a apresentação oficial de uma proposta exclusivamente para o Comtiba. O fato evidenciado é a existência de um programa de capacitação para Conselheiros Tutelares, tendo a FAS como órgão promotor e executor, para o qual os conselheiros do Comtiba eram convidados.

Em reunião de março de 2013 o tema da capacitação foi pautado por um conselheiro que a considerou de “extrema importância”. Novamente, a decisão foi para que a FAS inserisse os conselheiros do Comtiba na proposta de capacitação continuada de Conselheiros Tutelares. Em abril de 2014 o assunto voltou à pauta, com a sugestão de um conselheiro para a realização de uma formação com o tema “Noções Básicas dos Demonstrativos Orçamentários e Financeiro/Convênios”, com a justificativa de ser necessário melhorar a compreensão dos conselheiros sobre essa questão. Sugeriu-se também a inserção de temas

mais amplos sobre a política da infância e o sistema de garantia de direitos. O debate foi finalizado com o apontamento de que a FAS articularia a capacitação.

O Regimento Interno do conselho não aborda quais instâncias são responsáveis pela capacitação dos conselheiros. Tanto nas gestões com presidência governamental como da sociedade civil, verifica-se que o entendimento é de que a capacitação seria uma agenda de responsabilidade do órgão executivo responsável, nesse caso, a Fundação de Ação Social. Porém, considerando a natureza do Comtiba como órgão deliberativo e fiscalizador da política de promoção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente, parece mais adequado ao seu propósito que haja capacitação continuada, organizada em um programa que seja amplamente discutido pelos próprios conselheiros.

A importância de um diagnóstico dos interesses e lacunas de formação desenvolvido pelos próprios conselheiros justifica-se considerando que: os representantes das entidades provêm de segmentos específicos de atuação (saúde, educação, assistência social, etc.); novos conselheiros são eleitos a cada gestão, sendo que para alguns é a primeira experiência na elaboração e fiscalização de políticas públicas, ação que exige conhecimento da burocracia pública e instrumentos de gestão; novas legislações, planos, sistemas e diretrizes governamentais são aprovados e/ou alterados, o que requer constante monitoramento e formações específicas para o acompanhamento e fiscalização das políticas.

Além das discussões que resultaram no direcionamento para que a FAS propusesse capacitações institucionais, observa-se a participação de conselheiros em diversos seminários, fóruns, encontros e congressos realizados por instâncias da Prefeitura Municipal de Curitiba, do Governo do Estado do Paraná, do Governo Federal, conselhos gestores de políticas públicas municipais, estaduais e federais e entidades da sociedade civil. Entre os temas pode-se identificar normativas legais, programas estaduais e federais, e temas ligados às políticas setoriais. Entre as temáticas dos eventos divulgados nas plenárias do Comtiba, alguns com indicação de representantes do conselho para participação, destacam-se: transferências de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal; logística dos conselhos; Comtiba no fortalecimento da Política Municipal da Criança e do Adolescente; Enfrentamento da Violência contra a Criança e o Adolescente; Política de Atendimento às Crianças e Adolescentes; Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA); Direitos Humanos; Segurança Alimentar, entre outros.

A análise da capacitação de conselheiros do Comtiba como um elemento que contribui na transparência interna aponta para três questões: a baixa participação dos conselheiros na definição de um plano de capacitação, a casualidade com que os temas de

formação são eleitos como prioridade, e a pouca clareza sobre os critérios para a escolha dos conselheiros que são designados para participar dos cursos e seminários. De maneira recorrente, essa última questão é orientada pelo voluntarismo de algum conselheiro interessado em participar do evento. Esse cenário também é evidenciado por Cunha (2007, p. 155-156), que afirma serem os processos de capacitação dos conselheiros uma demanda constante e uma estratégia com vistas à redução da assimetria informacional entre os diversos segmentos que atuam no conselho. Porém, a autora destaca que embora tenham sido realizados esforços para concretizar ações formativas, “se percebe muito pouca intervenção dos conselheiros na proposição ou na alteração da política e do orçamento para as áreas (...)”.

A construção de um plano de capacitação com temas sugeridos e debatidos pelos próprios conselheiros poderia contribuir para uma ação mais efetiva em relação à demanda dos conselheiros, como verificado em um momento de discussão que evidencia tal questão. Trata-se da pauta discutida na reunião extraordinária de julho de 2014 a respeito da apresentação da Secretaria de Saúde sobre as estratégias de atenção para a criança e o adolescente na rede de saúde mental do município. O assunto é considerado estratégico, devido à necessidade de aproximação e transversalidade dos direitos da criança em áreas como da saúde. Nessa discussão, os conselheiros mencionaram a falta de material que esclarecesse as diversas estruturas e fluxos relacionados à criança e ao adolescente no município, seguida da proposição para a publicação de uma cartilha com informações sobre a rede de serviços de saúde e as formas de acessá-la. Na mesma oportunidade, os conselheiros afirmaram que seria necessário conhecer também a rede de serviços desenvolvida pela sociedade civil. Essa discussão revela lacunas no acesso à informação e à capacitação dos conselheiros no que se refere, por exemplo, a políticas básicas essenciais para a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, como a política de saúde. Considera-se, ainda, que outras políticas, como educação, assistência social e segurança alimentar sejam centrais para a defesa e o atendimento dos direitos infanto-juvenis, sendo que sua compreensão pode estar aquém do necessário para a construção de uma visão sistêmica e de um debate qualificado entre os conselheiros.

4.2.3 Trabalho das Câmaras Técnicas Permanentes

No desenho institucional do Comtiba são considerados órgãos da instituição a plenária, as câmaras técnicas permanentes e as comissões temporárias. Nesta seção analisam-se as informações geradas pelas câmaras técnicas e expostas em plenária, com o intuito de

verificar como as informações são disponibilizadas para deliberação dos conselheiros e destacar, quando possível, as formas como as decisões foram registradas e divulgadas.

Destaca-se que as Câmaras devem ser compostas, preferencialmente, de maneira paritária, formadas por membros titulares, suplentes e convidados, devendo sua composição ser divulgada por meio de resolução. Essas instâncias têm como função analisar, emitir pareceres e encaminhar sugestões à plenária no âmbito de sua competência, para apreciação e deliberação do conselho. Pelo Regimento Interno, o Comtiba possui três câmaras técnicas permanentes, cada uma responsável por um conjunto de atribuições. São elas: Câmara Técnica Permanente de Políticas Básicas e Garantia de Direitos; Câmara Técnica Permanente do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; e Câmara Técnica Permanente de Comunicação, Articulação e Mobilização.

Em relação à composição de cada Câmara, não foi possível identificar com clareza qual é o processo que define a escolha dos conselheiros. A partir da observação das atas, evidencia-se apenas que a escolha parte da manifestação do interesse de cada conselheiro, mas não foi descrito se há um processo de discussão e validação em plenária ou por segmento (governamental e sociedade civil). Nas atas de fevereiro de 2012, 2014 e 2015 registrou-se somente o anúncio dos nomes dos conselheiros que ocupariam as câmaras técnicas. A análise desse processo em 2013 não pôde ser realizada, pois a ata da primeira reunião daquele ano não foi disponibilizada.

A pesquisa identificou apenas uma resolução publicada em Diário Oficial, de número 42/2012, com a aprovação da composição das câmaras técnicas permanentes. Nessa resolução constam os nomes dos conselheiros e respectivas entidades, pelas quais foi possível averiguar que houve representação governamental e da sociedade civil de forma equilibrada em cada Câmara. O fato de apenas uma resolução ter sido encontrada revela a existência de barreiras para o acesso as informações sobre o trabalho do Comtiba em anos anteriores, como já observado anteriormente.

Na sequência, apresentam-se em detalhes as principais ações de cada câmara técnica permanente, com enfoque na geração e divulgação de informações, com especial atenção à Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização — cuja análise está dividida por ano — por ser esta a instância responsável pelos processos de comunicação institucional do Comtiba.

4.2.3.1 Câmara Técnica Permanente de Políticas Básicas e Garantia de Direitos

A Câmara de Políticas Básicas e Garantia de Direitos tem entre suas atribuições, de acordo com o artigo 19 do Regimento Interno, a formulação de propostas de política e promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente; o acompanhamento das ações governamentais e das entidades da sociedade civil; o encaminhamento e acompanhamento, junto aos órgãos competentes, de denúncias de qualquer tipo de violência contra a criança e o adolescente para execução das medidas necessárias; inspeção de organismos governamentais e de entidades da sociedade civil, quando deliberada a necessidade de verificação da adequação do atendimento à criança e ao adolescente; fiscalização do cumprimento da lei visando à proteção e garantia dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente; e análise das solicitações de inscrição e renovação de inscrição no Comtiba.

A partir das atribuições da Câmara de Políticas Básicas, verifica-se nas atas que o maior volume de atividades se concentrou nos processos das entidades que solicitaram inscrição e renovação da inscrição no Comtiba e processos relacionados aos convênios das entidades cadastradas no Conselho. Nesses dois temas, a câmara apresentou para a plenária o nome da instituição, o número do processo, o conteúdo a ser deliberado, e os pareceres da câmara sendo, via de regra, emitidos como pendente, favorável ou desfavorável. As informações que balizaram a decisão em relação a cada processo também foram registradas em ata, o que possibilita que cidadãos interessados em acompanhar esses trâmites possam fazê-lo por meio do acesso às atas, quando disponíveis.

As decisões do Comtiba a respeito dos processos de inscrição, renovação, deferimentos e indeferimentos relativos aos convênios, além de ações pertinentes aos Conselheiros Tutelares, como nomeações, suspensões e férias, foram publicadas em formato de resolução. Esses documentos podem ser encontrados na página destinada ao Comtiba no *site* da FAS e no Portal dos Conselhos. Porém, nesses meios de comunicação foram disponibilizadas apenas as resoluções do ano vigente e algumas poucas resoluções de anos anteriores. Como esses documentos são publicados em Diário Oficial do Município, também é possível fazer a consulta por meio desse instrumento, desde que se tenha conhecimento do número do Diário Oficial ou da data em que a resolução foi publicada.

Outra linha de ação da câmara refere-se aos processos sobre denúncias contra conselheiros tutelares, contra instituições que atuam no atendimento à criança e ao adolescente, e denúncias de violência contra crianças recebidas pelo Disque Direitos

Humanos. Essas informações também foram registradas em ata, sendo possível verificar o encaminhamento dado às denúncias, embora não tenham sido identificadas nas atas subsequentes informações sobre os casos expostos, no sentido de acompanhamento do processo e conhecimento dos conselheiros sobre a resolução do problema.

Outra responsabilidade central da Câmara de Políticas Básicas e Garantia de Direitos é a avaliação de programas e projetos do executivo. A pesquisa verificou que a Câmara discutiu programas governamentais, porém o registro desses pareceres não é detalhado nas atas. Tais informações, quando encaminhadas para os demais conselheiros para contribuição, foram enviadas por *e-mail* ou por intranet.

A câmara também levou para a plenária demandas sobre a participação de conselheiros nos demais conselhos e comissões municipais. Após discussão, a plenária decidiu pelo deferimento ou indeferimento da participação e a indicação de conselheiros para integrar esses espaços, a exemplo das definições sobre a participação do Comtiba na Comissão Municipal do Plano de Convivência Familiar, Comissão Municipal de Avaliação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outras. Avalia-se que esse processo transcorreu de forma transparente, considerando que as escolhas foram feitas em plenária e registradas em ata, favorecendo o conhecimento de todos os conselheiros sobre suas representações em organismos externos à instituição. Todavia, notou-se que raramente os conselheiros apresentaram à plenária as discussões realizadas naqueles espaços.

Outras pautas pertinentes à Câmara de Políticas Básicas e Garantia de Direitos, como o acompanhamento do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) e do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), foram realizadas por meio da apresentação de relatórios à plenária. Sendo o SIPIA um sistema de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos preconizados no ECA, agregadas no nível municipal, pode-se compreendê-lo como uma importante fonte de informação para os conselheiros, bem como para a sociedade.

A Câmara também trabalhou em ações como a alteração do Regimento Interno do Comtiba e a revisão da Lei dos Conselhos Tutelares, sendo que todo o processo foi conduzido e debatido em plenária, com a leitura das modificações propostas na íntegra, seguida de discussões e posterior aprovação.

Sobre o exposto, observa-se que as informações apresentadas à plenária pela Câmara de Políticas Básicas e Garantia de Direitos permitiram o debate e facilitaram a decisão dos

conselheiros, bem como foram registradas de forma a possibilitar a identificação dos processos e os encaminhamentos dados a eles. Há, entretanto, limitações no acesso aos documentos, pois nem todas as atas e resoluções estão disponíveis nos meios de comunicação institucionais.

Aponta-se ainda que informações sobre processos mais complexos, como análise de políticas e de dados relativos aos direitos da criança e do adolescente, têm baixo registro nos documentos e tampouco constituem matéria de divulgação externa. Pode-se intuir que o Comtiba tem processos que favorecem a transparência interna, mas estão mais relacionados à questões burocrático-administrativas e menos em relação à formulação de políticas públicas. Nesse sentido, a transparência reflete a própria dinâmica de muitos conselhos apontada em diversos estudos que identificam uma baixa deliberação dos conselheiros no que se refere à formulação e avaliação das políticas públicas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 70).

4.2.3.2 Câmara Técnica Permanente do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Câmara Técnica Permanente do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como competências, de acordo com o artigo 21 do Regimento Interno, propor a política de captação e aplicação dos recursos do Fundo; analisar e emitir parecer nos processos de solicitação de recursos encaminhados ao Comtiba; analisar os relatórios enviados pela Coordenação de Prestação de Contas da Fundação de Ação Social sobre os convênios firmados; avaliar as solicitações dos projetos destinados à captação de recursos por meio de doações dirigidas; e examinar as solicitações que se destinam à liberação de recursos próprios do Fundo. Os critérios para a aprovação dos projetos estão descritos no ECA (art. 260, parágrafo I-A), no qual a definição de prioridades deve considerar as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e do Plano Nacional da Primeira Infância.

Destaca-se também a premissa expressa no ECA (art. 260 I, incisos III, IV, V e VI) de que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente devem divulgar amplamente à comunidade: os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente; a relação dos projetos aprovados em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações; o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido; e a avaliação dos

resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos. Dessa forma, torna-se fundamental que o Comtiba dê ampla publicidade ao trabalho da Câmara do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e às decisões tomadas pela plenária.

A partir do estudo das 65 atas do Comtiba é possível afirmar que as Câmaras do Fundo Municipal das duas gestões, tanto governamental, quanto da sociedade civil, apresentaram em plenária, sendo pauta de quase todas as reuniões, os projetos de solicitação de recursos do Fundo e os projetos para captação de recursos por meio de doação dirigida. Em ata, registrou-se o nome da entidade, o número do processo, a regional a qual pertence, o nome do projeto, o valor e a decisão dos conselheiros. Pode-se verificar três principais encaminhamentos: o envio para parecer das secretarias municipais responsáveis pelas políticas setoriais às quais o projeto se vincula, aprovações com a discriminação do valor e a justificativa, e pareceres desfavoráveis.

Em relação aos processos de prestação de contas das entidades com convênios junto ao Comtiba, foram explicitados em plenária e registrados em ata o nome da entidade, o número do processo e do convênio e a decisão sobre a aprovação ou não do cumprimento do plano de trabalho pela entidade. A prestação de contas geral, em relação à movimentação dos recursos do Fundo, foi apresentada mensalmente, com o detalhamento dos balancetes financeiros e demonstrativos orçamentários, incluindo recursos do Tesouro, doações e rendimentos, para os devidos esclarecimentos e deliberação dos conselheiros. Porém, os valores finais não foram explicitados em ata e, portanto, permanecem inacessíveis ao público em geral. A única exceção encontrada foi na ata de outubro de 2014, na qual registrou-se o saldo do Fundo até 31 de outubro daquele ano, no valor de R\$ 7.027.739,90 (sete milhões, vinte e sete mil, setecentos e trinta e nove reais e noventa centavos).

Outro grande volume de trabalho da câmara incluiu a análise dos processos das entidades que receberam recursos de doações dirigidas e de processos relacionados à emendas parlamentares, de solicitação de alterações nos convênios, como prorrogação de prazos, remanejamento de valores, entre outros. No quadro abaixo sintetiza-se esses principais processos coordenados pela câmara, seguido das informações divulgadas em plenária e registradas em ata.

QUADRO 2 – INFORMAÇÕES DAS CÂMARAS TÉCNICAS PERMANENTES DO FMDCA REGISTRADAS EM ATA

AÇÕES	INFORMAÇÕES
Projetos de solicitação de recursos do FMDCA	Nome da entidade, número do processo, regional a que pertence, nome do projeto, valor e decisão da plenária.

Projetos de captação de recursos por doação dirigida	Nome da entidade, nome do projeto, número do processo, regional a qual pertence, valor e decisão da plenária.
Emendas parlamentares municipais	Nome da entidade, número do processo, regional a qual pertence, nome do projeto, valor e decisão.
Prestação de contas	Nome da entidade, número do processo, número do convênio, decisão da plenária.
Entidades que receberam recursos de doação dirigida (mensal)	Nome da entidade, valor e decisão da plenária.
Processos referentes aos convênios firmados	Nome da entidade, número do processo, nome do projeto, conteúdo da solicitação e decisão da plenária.

FONTE: A autora (2016).

A divulgação das aprovações de projetos de entidades que solicitaram recursos do Fundo ou aprovação para captação de recursos foi efetivada por meio da publicação de resoluções. Contudo, atualmente, apenas os documentos de 2016 sobre o Fundo podem ser acessados na página destinada ao Comtiba no *site* da FAS e no Portal dos Conselhos. Tal como no caso das resoluções das Câmaras de Políticas Básicas, o acesso aos documentos de anos anteriores fica restrito à pesquisa em Diário Oficial, a partir do conhecimento do número do Diário ou da data em que a resolução foi publicada. Dessa forma, o público em geral não tem acesso facilitado às informações como o orçamento do Fundo nos diferentes anos, as entidades que solicitaram recursos, os valores destinados e a prestação de contas.

Sobre a atribuição da câmara de propor a política de captação e aplicação dos recursos do FMDCA, duas ações se destacaram no período pesquisado. A primeira delas foi a elaboração dos critérios para liberação de recursos por meio do Fundo (Resolução nº 164/2013). Não foi possível analisar o processo de elaboração dessa norma, por não estar disponível a ata de 17 de dezembro de 2013, data em que o documento foi deliberado. Já a resolução pode ser encontrada na página do Comtiba no *site* da FAS, no item “Arquivos”, no *site* Criança quer Futuro ou no Portal dos Conselhos no item “Legislação”. Neste último, a Resolução foi apresentada em local mais adequado, considerando que ela se configura como parte das normas do Comtiba que exigem ampla publicidade. Porém, o documento está divulgado apenas como “Resolução 164” nos três *sites*, restringindo o acesso do público em geral que eventualmente não tenha conhecimento do número da resolução. Faz-se a ressalva que na página de abertura do Comtiba no *site* da FAS, no item “Legislações que regulamentam e embasam a atuação do Comtiba” consta o número da resolução seguida da descrição – Critérios para liberação de recursos através do FDCA – porém sem *link* para o documento.

A segunda pauta destacada em termos de proposição de aplicação de recursos refere-se à deliberação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual

(LOA). Nesse processo, os conselheiros receberam informações da área financeira da FAS durante as plenárias, sugeriram a inclusão de itens na peça orçamentária e decidiram sobre os valores para as linhas de ação. Identificou-se, assim, nos quatro anos pesquisados que houve um processo de deliberação e registro de decisões em torno do orçamento do município no que concerne à criança e ao adolescente.

De maneira ampla, a investigação de algumas das principais ações das Câmaras Técnicas Permanentes do FMDCA das diferentes gestões pesquisadas indicou que houve o cumprimento do exposto na legislação em termos de registro das informações para consulta e acompanhamento dos processos por meio das atas e resoluções. Por outro lado, o acesso a esses documentos revelou-se restrito e, mesmo quando disponíveis nos meios de comunicação institucionais ligados à Fundação de Ação Social, não estão visíveis ou nomeados de maneira que qualquer cidadão possa acessar os documentos sem barreiras informacionais. Uma questão ainda a ser pontuada é o fato de que o ECA preconiza ampla publicidade a respeito da avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos, informação essa que não foi encontrada de forma sistematizada em nenhum documento pertinente ao Comtiba.

4.2.3.3 Câmara Técnica Permanente de Comunicação, Articulação e Mobilização

Nesta seção analisa-se a Câmara Técnica Permanente de Comunicação, Articulação e Mobilização, segmentada por ano. Considera-se que para além da geração e divulgação das informação deste órgão junto à plenária, segundo o artigo 20 do Regimento Interno, essa instância tem a função de: divulgar o Comtiba e sua atuação política de atendimento à criança e ao adolescente, bem como as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio de canais de comunicação; elaborar as publicações necessárias de comunicações e editais do Comtiba; propor campanhas que visem à promoção dos direitos da criança e do adolescente; e propor e acompanhar a atualização e manutenção das informações gerais e legislação do Comtiba no *site* correspondente.

Optou-se em investigar as ações da Câmara de Comunicação por ano, de maneira a permitir a compreensão sobre a incidência de temas, o ciclo dos processos e a efetividade do trabalho em relação às funções declaradas no desenho institucional do Conselho.

4.2.3.3.1 Ações da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização em 2012

Em 2012 registraram-se no mês de março os primeiros trabalhos da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização, cujo destaque foi o novo *site* do Comtiba. Sobre essa pauta, a proposta foi marcar reuniões com a área de comunicação da FAS e agência de publicidade para a discussão do projeto. Também foram divulgados editais de projetos e campanhas de outras organizações sociais, com indicação para envio a todas as entidades cadastradas no Comtiba.

No mês de abril iniciou-se o projeto da publicação do ECA, que obteve uma pré-aprovação; discutiu-se sobre a “Campanha de Prevenção e Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes e Erradicação do Trabalho Infantil”, coordenada pela FAS e desenvolvida com recursos do FMDCA, que incluiu a produção de pôsteres e outros 13 produtos relacionados à campanha.

No mês de maio houve a continuidade do projeto de publicação do ECA, com a apresentação da capa do livro; registrou-se a sugestão de um conselheiro para a criação de um informativo semestral para divulgar as ações do conselho, a exemplo dos Conselhos da Pessoa Idosa e da Assistência Social, sendo a proposta aprovada pela plenária; neste mês citou-se ainda como informe uma consulta que seria feita à FAS sobre o andamento do *site* do Comtiba.

No mês de julho retomou-se o projeto do *site* do Comtiba. Nessa ocasião, a assessoria de Comunicação da FAS reconheceu a morosidade para a criação do referido *site*, que ainda não havia sido concluído devido as dificuldades geradas pelo fato de o setor não ser ordenador de despesas. O representante da assessoria anunciou a criação de uma comissão específica para dar continuidade ao trabalho, envolvendo representantes da diretoria financeira e da comunicação da FAS, do Comtiba e do Instituto Curitiba de Informática para que o *site* fosse concluído o mais breve possível. Uma conselheira assinalou que os principais problemas para a criação do *site* eram o fato dele ser caro e a exigência de contratação de uma pessoa para administrá-lo. Outro conselheiro indagou se não poderiam contar com a mesma pessoa que administrava o *site* da FAS, pois a prioridade de recursos seria para o atendimento à criança. A assessoria de comunicação da FAS ficou responsável pela articulação das reuniões necessárias para a continuidade da criação do *site*; nesta reunião também foi aprovada a capa da publicação do ECA e o envio do material para a orçamentação.

No mês de setembro a Câmara deu continuidade às deliberações sobre o *site* do Comtiba, propondo otimizar o espaço já existente no *site* da FAS para divulgação das ações

do Conselho enquanto não se concretizava o *site* próprio. Para tanto, a sugestão foi verificar junto à FAS a possibilidade de contratação de um estagiário de jornalismo, que seria supervisionado pela assessoria de imprensa da FAS, sendo a sugestão aprovada pela plenária.

No mês de outubro a Câmara de Comunicação divulgou os boletins da FEPE e do Instituto Tibagi; na sessão de informes comentou-se que estava em curso o desenvolvimento de três modelos de publicação do ECA, com os respectivos valores orçamentários. Na reunião seguinte, em novembro, foram apresentados quatro modelos, porém o orçamento havia sido realizado com apenas uma empresa. A plenária decidiu que deveria ser realizado orçamento com outras empresas, a fim de subsidiar a deliberação do Comtiba.

Entre as ações da Câmara de Comunicação no ano de 2012 destacou-se a discussão sobre o *site* próprio do Comtiba. A análise das atas aponta que esta demanda surgiu anteriormente ao ano de 2012, mas até dezembro deste referido ano o processo ainda não havia sido concluído. Observa-se que alguns elementos dificultaram as decisões: baixa reflexão sobre as necessidades do Comtiba em relação ao *site*; pouca informação técnica sobre a operacionalização do *site*, como custos de produção e equipe para o projeto, e baixo conhecimento a respeito dos trâmites burocráticos para encaminhamentos mais efetivos junto à administração pública. Verifica-se que a ausência de um projeto estruturado e os entraves administrativos internos do Executivo impactaram no andamento dos projetos, já que as informações foram fragmentadas, causando mais morosidade nos processos.

Além das discussões sobre o *site*, a Câmara discutiu a publicação do ECA, sendo que também nesse projeto o ano foi encerrado sem que o material tivesse sido produzido. Tratou-se ainda do acompanhamento da “Campanha de Prevenção e Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes e Erradicação do Trabalho Infantil”, mas não foram registradas possíveis estratégias de divulgação e resultados da campanha.

4.2.3.3.2 Ações da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização em 2013

Nos meses de abril e maio de 2013 a Câmara de Comunicação respondeu a pedidos de informação recebidos por meio da Secretaria Executiva dos Conselhos abordando questões em torno da destinação de parte do Imposto de Renda para projetos inscritos no FMDCA.

No mês de junho o *site* do Comtiba voltou a ser pauta na plenária. O novo encaminhamento referiu-se à necessidade de aguardar uma reunião sobre o Portal dos Conselhos, projeto coordenado pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) e Assessoria Comunitária da Prefeitura Municipal, com o apoio do Programa de Pós-Graduação

em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Também foi mencionada a necessidade de articulação com a Superintendência de Planejamento da FAS, com o apoio da Secretaria Executiva dos Conselhos, para apresentação da sugestão de divulgar o endereço do *site* “Criança quer Futuro” dentro do *site* do Comtiba, quando esse fosse concretizado.

No mês de julho a Câmara retomou a discussão sobre o projeto de publicação do ECA, incluindo prazos e a necessidade de inserção de novas legislações. Essa pauta foi desdobrada na reunião de setembro, com a definição da impressão de 10 mil exemplares e as formas de distribuição. Neste mês também foi deliberada a participação do Comtiba nas ações para o Dia da Criança, organizada pela Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude, e a confecção de 20.000 pôsteres de prevenção à violência, com custo de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). Nessa ocasião sugeriu-se a produção também de pôsteres sobre o Conselho Tutelar e sobre o Comtiba. A decisão foi pela verificação da disponibilidade de recursos disponíveis no FMDCA para a confecção dos materiais.

Ainda em setembro, foram destaques três informes relacionados aos *sites* pertinentes ao Comtiba: um pedido para que a Secretaria Executiva levantasse informações sobre como era financiado o *site* “Criança quer Futuro”; uma solicitação da presidência do conselho para que a Secretaria Executiva inserisse as atas aprovadas pela plenária no *site* da FAS; e a notícia de que a FAS encaminharia informações sobre o formato do Portal dos Conselhos, projeto mencionado no mês de junho.

As duas últimas atas disponíveis para análise foram de outubro e novembro de 2013, nas quais foram identificados apenas informes como a finalização dos pôsteres do Conselho Tutelar para distribuição durante eventos festivos, além de pedidos de exemplares do ECA e divulgação de boletins de entidades.

Evidencia-se que em 2013 o assunto sobre o *site* do Comtiba foi recorrente durante quase todo o ano, a exemplo do que ocorreu em 2012. Há cerca de dois anos em discussão, não houve evolução desta proposta. Percebe-se que a cada reunião na qual o tema foi tratado surgiram questionamentos, resultando na necessidade de levantamento de novas informações e acarretando a postergação da decisão. Em paralelo às tentativas de desenvolvimento deste meio de comunicação, o Comtiba acompanhou as informações sobre o projeto do Portal dos Conselhos, iniciativa do IMAP, que tinha como objetivo reunir informações de todos os conselhos do município de Curitiba.

Outro assunto que pautou o trabalho da Câmara foi a publicação do ECA, projeto também iniciado em 2012 e finalizado no segundo semestre de 2013. As atividades da Câmara de Comunicação na primeira gestão analisada centraram-se, assim, em duas

principais ações: o *site* do Comtiba, cujo desenvolvimento não foi concluído até o final da gestão; e a publicação do ECA, que foi impressa e distribuída. Outras ações referiram-se, de maneira geral, à divulgação de boletins, calendários de outros conselhos, campanhas, eventos e informes em geral.

4.2.3.3.3 Ações da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização em 2014

Na primeira reunião do Comtiba em 2014, realizada no mês de fevereiro, a Câmara de Comunicação solicitou adiamento da apresentação dos trabalhos para a próxima reunião. A posterior ata disponível com registro de trabalhos da câmara foi de abril, mês no qual retomou-se a questão do *site* do Comtiba, com a informação de que o projeto seria enviado à Secretaria de Administração para a realização de três orçamentos e posterior decisão do Conselho sobre o seu custeio.

Pela primeira vez surgiu no âmbito dos trabalhos da Câmara de Comunicação o tema da capacitação. Uma conselheira sugeriu uma formação sobre “Orçamento”, justificando ser um assunto que exigia melhor compreensão dos conselheiros. Sugeriu-se que outros temas mais amplos também fossem incorporados. Como resposta, a Secretaria Executiva informou que o Setor de Planejamento da FAS estava discutindo a questão. Na mesma reunião, a Câmara informou sobre o recebimento de 1.500 pôlderes intitulados “Entre em campo pelas crianças e adolescentes”, para definição dos conselheiros sobre a melhor forma de fazer a distribuição do material.

No mês de maio a Câmara de Comunicação realizou apenas o informe de que aguardava o orçamento do *site* do conselho, bem como aguardava o retorno da Secretaria Executiva sobre a capacitação dos conselheiros, demanda discutida em reuniões anteriores. A espera por essas duas informações foi reiterada na reunião do mês de junho. Nesse último mês os trabalhos da Câmara também incluíram a proposição da Secretaria Executiva de realizar uma capacitação introdutória para atender aos novos conselheiros, bem como a intencionalidade de construção de uma proposta de formação permanente. A decisão foi para que a proposição fosse encaminhada por *e-mail* aos conselheiros para contribuições, conforme já descrito na seção deste trabalho intitulada “Capacitação dos conselheiros”.

A agenda de capacitação continuou a ser discutida pela câmara na plenária de agosto, com a indicação de pessoas para ministrarem as formações para os conselheiros. Registrou-se a manifestação de uma conselheira integrante da Câmara sobre a importância dos conselheiros, como defensores de direitos, se apropriarem de discussões e legislações

referentes aos direitos das crianças e adolescentes. Nesta reunião a Câmara informou ainda que continuava aguardando informações sobre orçamento e prazos do *site* do Comtiba e comunicou o lançamento do Portal dos Conselhos, pelo IMAP, indicando a necessidade de posterior análise dos conselheiros sobre a pertinência de dar continuidade ao projeto de um *site* próprio do Comtiba.

No mês de outubro ressaltou-se a discussão sobre a “Campanha Municipal de Arrecadação de Imposto de Renda”. O projeto refere-se ao artigo 260 do ECA, que permite aos contribuintes deduzirem do Imposto de Renda devido o total da destinação de recursos feita aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, obedecidos os limites estabelecidos em Decreto Federal, bem como escolherem projetos de entidades para efetivar a destinação de parte do imposto. Os conselheiros mencionaram a necessidade de obter informações da FAS a respeito do andamento da campanha, diante do prazo escasso para a realização das destinações de recursos. Definiu-se pela realização de contato com a FAS e de reunião de conselheiros para agilizar as decisões pertinentes à campanha.

A “Campanha de Arrecadação para o Imposto de Renda” foi o tema principal da Câmara na reunião de novembro. Foi exposto o custo da campanha no valor de R\$ 106.000,00 (cento e seis mil reais), a ser pago com recursos do FMDCA, sendo que outra parte seria custeada pela FAS e pelo Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMDPI). Os conselheiros aprovaram o valor e o indicativo para que o Comtiba tivesse destaque no material da referida campanha. Além do lançamento, ficou acordado que haveria encontros com outros públicos para divulgação da campanha.

Em novembro, a Câmara de Comunicação pautou a avaliação de um evento de capacitação, o seminário “O Comtiba e o Fortalecimento da Política Municipal da Criança e do Adolescente”, porém o conteúdo da avaliação não foi registrado em ata. Abordou-se o tema do Diagnóstico da Criança e do Adolescente, meta estabelecida para o ano, com a indicação de que seria importante começar o processo de orçamento, com a sugestão de destinar o superávit do FMDCA de 2014 para tal projeto. Os conselheiros citaram possíveis organizações para desenvolver o trabalho e ressaltaram a necessidade de o diagnóstico ser prioridade em 2015. Ainda nesta reunião informou-se que o Portal dos Conselhos estava em funcionamento, e aos poucos seria alimentado com informações de todos os conselhos.

Na última reunião do ano, em dezembro, a Câmara de Comunicação conduziu a aprovação do calendário do Conselho em 2015. Os conselheiros aprovaram as seguintes metas anuais: informativo trimestral do Comtiba, que já estava em elaboração, segundo registro feito em ata; Diagnóstico da Infância e da Juventude; campanhas preventivas e educativas; e a

capacitação dos conselheiros. Apresentaram-se ainda as peças publicitárias da “Campanha de Arrecadação de Imposto de Renda” para os Fundos Municipais da Criança e do Adolescente e do Idoso, cujo conteúdo estava sendo veiculado nos meios de comunicação de massa. Os conselheiros sugeriram divulgar também no *site* da Prefeitura Municipal, no *site* das secretarias e no Portal dos Conselhos.

Pelos dados identificados nas atas de 2014 é possível afirmar que as principais agendas da Câmara incluíram a capacitação dos conselheiros, o *site* do Comtiba e a Campanha Municipal de Arrecadação de Imposto de Renda. Chama a atenção o fluxo de informação entre a Câmara de Comunicação, a Secretaria Executiva e áreas da FAS, no que diz respeito a obtenção de informações. A Câmara chegou a aguardar cerca de dois meses informações sobre a capacitação dos conselheiros. Sobre o orçamento do *site* do Comtiba, verificou-se que em maio a Câmara aguardava informações, e terminado o ano de 2014, pela análise das atas, esse dado ainda não havia sido disponibilizado. Já sobre a Campanha de Arrecadação de Imposto de Renda percebe-se que houve inicialmente descompasso no fluxo de informações em 2014 entre os conselheiros e a FAS, sendo a campanha apresentada somente na última reunião do ano.

Em 2014 identificou-se ainda a citação recorrente do Portal dos Conselhos, projeto que será melhor abordado na seção “Meios de Comunicação Institucionais”. De maneira prévia, observa-se que o Comtiba não priorizou o Portal como meio de divulgação estratégico para suas informações de forma integrada com os demais conselhos, mas também não concluiu o projeto do *site* próprio, encerrando-se o ano sem a implementação de ações efetivas para a divulgação institucional das ações e decisões do Comtiba.

4.2.3.3.4 Ações da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização em 2015

A Câmara de Comunicação iniciou o ano de 2015, na reunião de fevereiro, abordando assuntos relacionados às metas propostas para a câmara na última plenária de 2014. Aprovou-se a proposta de periodicidade semestral para o Informativo do Comtiba e os temas para a primeira edição, entre eles: apresentação dos conselheiros e calendários das reuniões; história do Comtiba; Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Programa Sinase; aproximação da FAS com a Saúde Mental; inscrição das entidades no Comtiba; Portal do Futuro. O segundo assunto foi o Diagnóstico da Infância e da Juventude, cujo encaminhamento foi a contratação de uma empresa para a realização do trabalho.

No mês de março a câmara retomou o assunto do Informativo do Comtiba. Noticiou-se que o Setor de Comunicação Visual da FAS apresentaria nas próximas reuniões sugestão de seções para o informativo. Houve também a aprovação da substituição de um tema relacionado à gestão por um artigo de entidades inscritas no Comtiba, bem como a criação de um espaço para manifestação dos usuários, referindo-se às crianças e aos adolescentes.

No mês de abril discutiu-se novamente o Informativo do Comtiba, com a apresentação do *layout*, definição de conselheiros para elaboração dos textos e prazos. A Câmara informou também sobre um convite feito ao IMAP para tratar do Portal dos Conselhos. Esse mesmo projeto foi pautado na reunião de maio, quando se esclareceu o objetivo do Portal de unificar as informações dos conselhos municipais, e destacaram-se algumas dificuldades de acesso. A orientação foi para que todos tentassem acessar o Portal e comunicassem eventuais dificuldades por *e-mail* ao Comtiba, para posterior encaminhamento à Câmara de Comunicação e ao IMAP.

No mês de junho tratou-se do Informativo do Comtiba pela terceira reunião consecutiva, pontuando-se os prazos de entrega dos textos, de maneira a viabilizar o lançamento na VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esse assunto foi retomado em agosto, com a comunicação de que o material estava em processo de finalização, porém não seria possível lançá-lo na Conferência. Ainda na reunião de agosto, deu-se prosseguimento também à discussão sobre o Portal dos Conselhos, na qual os conselheiros ressaltaram a impossibilidade de criação de novas páginas, fato que não atendia as demandas do Comtiba. Sugeriu-se a criação de um perfil na rede social *Facebook*, mas alguns conselheiros alertaram para as dificuldades quanto à alimentação desse perfil e a demanda em responder as questões de forma pertinente, levando ao adiamento do debate e à opção por fazer uma nova avaliação sobre a criação de um portal próprio para o Comtiba.

Outro tema tratado em agosto foi a divulgação da eleição do Conselho Tutelar, incluindo prazos, mídias e conteúdo. Houve a proposta para a realização de contato com o Instituto GRPCOM e a Rede Paranaense de Comunicação (RPC), ambos do Grupo Paranaense de Comunicação, para o estudo da possibilidade da veiculação de chamadas durante a programação televisiva incentivando a população a comparecer aos locais de votação.

A divulgação das eleições do Conselho Tutelar continuou sendo a agenda principal da câmara na reunião de setembro. Informou-se que foi realizado contato com a RPC e o Instituto GRPCOM, e o retorno sobre a divulgação gratuita das eleições foi negativo. A comunicação desse processo ficou restrita à cartazes que estavam sendo veiculados nos

ônibus e em outras mídias utilizadas pela Prefeitura. Em ata, ficou registrada a manifestação de alguns conselheiros de que não estavam visualizando a divulgação na cidade. Um segundo tema abordado foi a campanha relacionada à destinação do imposto de renda para o FMDCA. A Câmara anunciou que estava propondo a contratação de uma agência para o desenvolvimento do trabalho.

No mês de novembro comunicou-se que o Informativo do Comtiba estava sendo impresso. O perfil do Comtiba no *Facebook*, desta vez proposto pela Assessoria de Comunicação da FAS, também voltou a ser discutido. Alguns conselheiros defenderam a utilização da ferramenta e outros fizeram ressalvas em relação à demanda que seria gerada. Por não ter havido consenso, o encaminhamento foi para que o tema voltasse a ser debatido na Câmara de Comunicação. O segundo item de pauta abordou a campanha do Imposto de Renda 2015. A equipe de Comunicação Social da FAS expôs a proposta, em conjunto com o representante da empresa de comunicação contratada. Os conselheiros aprovaram a campanha, com veto à uma das peças apresentadas.

Na análise do trabalho da Câmara de Comunicação no ano de 2015 observa-se que o principal projeto foi o Informativo do Comtiba, discutido entre os meses de fevereiro e novembro. O processo participativo de elaboração do projeto envolveu os conselheiros em todas as decisões, incluindo a escolha dos assuntos, formato, divisão de responsabilidades. Por outro lado, entre as decisões em plenária e encaminhamentos para a execução do material, passaram-se 10 meses. As discussões sobre um *site* próprio do Comtiba e a criação de uma página na rede social *Facebook* também pontuaram as discussões durante o ano, porém sem nenhuma resolução nos dois casos. Em termos de desenvolvimento de meios de comunicação institucionais, efetivaram-se apenas o Portal dos Conselhos, no qual o Comtiba possui uma página, e o informativo impresso. Nota-se, no caso do Portal, que o Conselho não reconheceu esse canal como uma alternativa de comunicação institucional, dando continuidade ao debate sobre a criação de um portal próprio e a atuação em redes sociais.

Destacam-se ainda as ações de divulgação das eleições do Conselho Tutelar e da Campanha do Imposto de Renda. Em 2015 observou-se uma ação mais reativa às propostas do Executivo, em detrimento da construção de um projeto ou de diretrizes internas que orientassem a execução da ação. O monitoramento das campanhas quanto à sua implementação não aparece como um processo claro, demonstrando que há lacunas informativas de controle do processo, prejudicando a capacidade de avaliação dos resultados. Também se evidencia que os conselheiros não buscaram meios e canais alternativos de

divulgação, neste caso, para as eleições do Conselho Tutelar e Campanha do Imposto de Renda, como organizações parceiras, jornais de bairro, rádios educativas, entre outros.

Por fim, as evidências encontradas sinalizam que o Comtiba implementou um conjunto de processos que respondem ao Regimento Interno e garantem certa transparência quando se trata de procedimentos internos relacionados ao cotidiano do trabalho. Já quando se analisa a capacitação dos conselheiros, observa-se uma lacuna entre as reais demandas existentes e a oferta de formação, além da baixa participação dos conselheiros na elaboração de uma proposta formativa. Quanto ao trabalho das Câmaras Técnicas Permanentes, também se identificou que há transparência nos procedimentos burocrático-administrativos, porém ficam evidentes problemas de fragmentação nos fluxos de informação entre o conselho e os órgãos executivos. Em especial, sobre a Câmara Técnica Permanente de Comunicação, Articulação e Mobilização, pode-se afirmar que a sua agenda é pontual e delibera de maneira fragmentada. A partir das ações dessa câmara, não se identificou uma linha de comunicação que se preocupasse com a necessidade de, por exemplo, ampliar os parceiros para divulgação de temas importantes sobre as políticas e os direitos das crianças e adolescentes, manter a atualização das informações nos sites institucionais, produzir novos conteúdos ou qualificar as informações produzidas e divulgadas pela FAS em formato de campanhas e notícias. Alguns desses aspectos remetem à publicidade do Comtiba e serão tratados em seção específica, com a análise dos conteúdos que efetivamente foram publicados nos meios de comunicação institucionais e de massa.

4.3 TRANSPARÊNCIA EXTERNA (PUBLICIDADE)

Com o objetivo de investigar a transparência dada às ações do Comtiba junto à sociedade, esta pesquisa aborda três blocos de análise: campanhas e contatos do Comtiba com outras entidades; os meios de comunicação institucionais do Conselho; e as notícias publicadas em jornais que circulam em Curitiba, a respeito do trabalho e das decisões dessa instituição.

A pesquisa está embasada na concepção de transparência externa de Graham Smith (2009), na qual os processos das instituições participativas devem estar abertos para as críticas não só dos participantes diretos, mas do mais amplo público. Para tanto, a divulgação de informações sobre a instituição e suas decisões torna-se crucial para que sua atuação seja considerada legítima e confiável. Nesse sentido, este estudo volta-se para as campanhas e

relações do Comtiba com outras entidades, pois compreende-se que essas ações contribuem para a visibilidade da instituição, bem como alargam a participação de outros segmentos da sociedade e de cidadãos na perspectiva da promoção e defesa de direitos das crianças e adolescentes. A priorização das outras duas categorias que abordam os meios de comunicação justifica-se, com base em Smith (2009), por serem elementos estratégicos para o preenchimento da lacuna entre aqueles que participam diretamente das decisões políticas, representando segmentos da sociedade, e a população em geral.

Smith (2009) identificou em seus estudos um decréscimo na cobertura da mídia em torno dos resultados de instituições participativas. Os motivos apontados foram a baixa relevância dada pelos atores das instituições à transparência, e a ausência de cobertura pela mídia em torno de processos políticos mais complexos. Em relação ao primeiro tópico, constatou-se neste trabalho, de forma preliminar, fato semelhante aos achados de Smith, considerando que o Comtiba, embora tenha adotado procedimentos internos transparentes, não priorizou o acesso dos demais cidadãos e organizações da sociedade civil às informações e decisões do Conselho. Esse fator será melhor analisado nesta seção, a partir do estudo dos dois principais meios de comunicação do Comtiba com a sociedade, segundo observado nas atas: as páginas do Comtiba no site da FAS e no Portal dos Conselhos.

Na segunda parte desta seção serão avaliados dois jornais impressos e suas versões *on line*. O primeiro deles é o jornal de maior circulação do Paraná, a Gazeta do Povo, e o segundo é a Tribuna do Paraná, escolhido por ter uma maior presença nos bairros de Curitiba, segundo pesquisas de mercado. Para este estudo, foram destacadas quatro linhas de ação do Comtiba a serem observadas sob aspecto da publicidade: ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente; ações e decisões sobre o Fundo da Infância e Adolescência; eleições para conselheiro do Comtiba e para os Conselhos Tutelares; e realização de conferências, campanhas e eventos. Dentro desses blocos, foram eleitas 20 iniciativas coletadas nas atas, de maneira a propiciar a pesquisa nos jornais em períodos de tempo pré-definidos.

4.3.1 Campanhas e o relacionamento do Comtiba com outras instituições

As campanhas e o relacionamento do Comtiba com outras instituições políticas e da sociedade civil são relevantes para a transparência externa, posto que extrapolam os limites do conselho e estabelecem diálogo com outros atores sociais.

4.3.1.1 Campanhas de publicidade

A realização das campanhas é uma atribuição do Comtiba expressa no Regimento Interno. Este estabelece, como sua responsabilidade institucional, apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente (cap. II, art. III) e propor campanhas que visem à promoção dos direitos da criança e do adolescente (sessão III, art. 20).

Observou-se na análise documental que as campanhas ficaram sob responsabilidade da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização. De maneira geral, a atuação dos conselheiros nesse tema deu-se em duas direções: apoiando campanhas municipais, estaduais e nacionais, e incidindo nas campanhas produzidas pela FAS, relacionadas à destinação de parte do Imposto de Renda para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Entre as campanhas que foram apoiadas em 2012 evidencia-se a “Campanha Criança Não é de Rua”, uma mobilização nacional para desenvolver alianças e propostas com vistas à erradicação da moradia de crianças e adolescentes nas ruas do Brasil, e a “Campanha de Combate à Violência e à Exploração Sexual Infantil”, desenvolvida na época de Carnaval. Em abril de 2013, foram abordadas na plenária do conselho outras duas campanhas. A primeira se referiu à obtenção de materiais para divulgação da campanha “Não Desvie o Olhar dos Macaquinhos”, coordenada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Governo Federal, voltada à conscientização sobre a importância de prevenir e denunciar casos de violação de direitos das crianças e adolescentes em períodos de grande movimentação turística. A segunda foi a apresentação dos materiais produzidos para a Campanha de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes.

Verifica-se que as campanhas que receberam apoio do Comtiba reforçam a promoção, a proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, indicando que o conselho busca cumprir sua responsabilidade em disseminar informações alinhadas à política da infância e da adolescência. Por outro lado, identificou-se que as discussões se limitaram à solicitação de materiais e a pedidos para que os conselheiros divulgassem as iniciativas, sem que houvesse um aprofundamento sobre os públicos a serem atingidos, as formas de divulgação, ou ainda a produção de informações que pautassem os meios de comunicação e gerassem mobilização da sociedade. Nos sites institucionais pesquisados também não foram encontrados espaços permanentes nos quais os materiais das campanhas pudessem ser acessados, de maneira a ampliar a abrangência e o impacto junto à população, no que se refere aos temas de direitos da criança e do adolescente.

Sobre as campanhas para destinação do Imposto de Renda para o FMDCA, como relatado também na análise do trabalho das Câmaras Técnicas Permanentes de Comunicação, Articulação e Mobilização, nota-se que o conselho seguiu a agenda da FAS, realizando interferências pontuais. Em todos os anos pesquisados, as campanhas foram apresentadas pela equipe da FAS para contribuições e aprovação, porém os conteúdos, prazos e estratégias de divulgação não foram discutidos de forma prévia, indicando que, embora o Comtiba seja o responsável pela gestão do Fundo, a instituição não assumiu um papel central no planejamento da ação ou na estruturação de diretrizes e critérios que pudessem orientar o desenvolvimento do projeto.

Pode-se identificar que as campanhas publicitárias do Imposto de Renda foram divulgadas em meios de comunicação de massa como rádio, televisão e jornal e em outros locais públicos, conforme citado nas atas. Porém, não se identificou discussões posteriores que avaliassem itens como a linguagem da Campanha em relação aos públicos-alvo, as estratégias e espaços utilizados e os resultados finais.

Além das campanhas anuais, o site “criança quer futuro” disponibiliza informações completas e o formulário para a destinação do IR devido para o Fundo. Observa-se, neste caso, que estão disponíveis as informações para a destinação dos recursos, mas não há dados sobre os projetos e valores aportados. Ou seja, as informações sobre Fundo estão dispersas no site específico “criança quer futuro” e na página do Comtiba no site da FAS. Conclui-se, assim, que há fragmentações de informações que podem prejudicar a comunicação com a população e a mobilização de recursos para o Fundo.

4.3.1.2 Relacionamento com outras instituições

O relacionamento do Comtiba com outras instituições é visto como reflexo da capacidade de articulação da instituição com a sociedade, no sentido de fazer conhecer suas ações e decisões, e contribuir com a discussão sobre os direitos das crianças e adolescentes nos âmbitos que transcendem a plenária do Conselho. Esse aspecto é ressaltado por Almeida e Tatagiba (2012), que apontam para a necessidade dos conselhos se abrirem para o diálogo, rompendo os obstáculos para uma participação mais ampliada e pautada em critérios transparentes.

O estudo das atas permite constatar que o Comtiba manteve contatos de maneira mais contínua com dois grupos de instituições. O primeiro está ligado à própria estruturação

legal da política para a criança e para o adolescente, que prevê a constituição de conselhos deliberativos no nível municipal, estadual e nacional. Dessa maneira, é recorrente o fluxo de informação e comunicação entre o Comtiba, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná (CEDCA), e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Nessa mesma linha, o Comtiba estabeleceu relações com organizações do Sistema de Garantia de Direitos. Destacou-se, entre esses atores, o relacionamento do conselho com o Ministério Público (MP), em especial, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Paraná (CAOPCAE/MPPR), não apenas por via de comunicações formais, mas pela participação ativa de representantes do Centro nas plenárias, além do registro de várias reuniões com o MP para deliberação de assuntos específicos. Registrou-se também ações com a Vara da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado do Paraná e com o Tribunal Regional Eleitoral, por conta das eleições do Conselho Tutelar.

Por meio da análise documental, identificou-se um segundo grupo com o qual o Comtiba manteve um fluxo de comunicação, formado pelos demais conselhos gestores de políticas públicas. Destacaram-se o relacionamento com as seguintes instâncias: Conselho Municipal de Juventude, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal de Saúde. Consta-se, assim, que dos 21 conselhos municipais considerados “sociais”, de acordo com a classificação do Portal dos Conselhos, o Comtiba estabeleceu contatos pontuais com quatro deles. No caso específico do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, registrou-se que o Comtiba aprovou a participação de um representante naquele conselho. Nos demais casos, os assuntos que aproximaram os conselhos foram temas e projetos específicos.

No âmbito dos órgãos executivos, comitês e comissões municipais, mapeou-se as interfaces do Comtiba com as seguintes instâncias: Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do Paraná (Cogemas), Secretaria de Segurança Pública, Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude, Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, Comissão Prefeito Amigo da Criança, Comissão Municipal do Plano de Convivência Familiar e Comissão Municipal de Avaliação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

Já em relação às organizações da sociedade civil, excluídas as entidades registradas no Comtiba, identificou-se um baixo relacionamento, sendo observada de forma direta apenas articulações com o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Pode-se mencionar, ainda, uma organização com a qual o Comtiba manteve relacionamento, a

Fundação Itaú Social, por ter sido uma organização promotora de projetos relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014. Também aparece de forma esporádica o relacionamento com o Poder Legislativo. Nos quatro anos, registrou-se apenas a articulação com a Câmara Legislativa Municipal devido à tramitação da Lei dos Conselhos Tutelares, e um convite feito pela Câmara ao Conselho para uma Audiência Pública com o tema “Violência contra Crianças e Adolescentes e a Copa do Mundo”. Nesse sentido, pode-se compreender que o relacionamento externo do Comtiba foi baixo, sobressaindo as articulações com organizações ligadas diretamente à execução da política da infância e da adolescência.

4.3.2 Meios de comunicação institucionais

Nesta seção serão analisadas as páginas do Comtiba no *site* da Fundação de Ação Social (FAS) e no Portal dos Conselhos, sendo que o primeiro existe desde 2012 e o segundo foi efetivado apenas em 2014. Viu-se na discussão sobre o trabalho das Câmaras Técnicas Permanentes de Comunicação, Articulação e Mobilização (seção 4.2.3.3) que os conselheiros não priorizaram em suas estratégias de comunicação esses dois sites, optando em discutir e propor outras alternativas, como um site próprio para o Comtiba e a inserção do conselho na rede social *Facebook*. Menciona-se esse fato para evidenciar as relações entre as deliberações do Comtiba e os resultados produzidos em termos de comunicação. Como até o final do ano de 2015 as tentativas de implementação de novos projetos não se concretizaram, com exceção de um Informativo do Comtiba, em formato impresso, produzido já no final de 2015, esta análise se concentra no conteúdo disponibilizado em ambos os *sites* identificados.

O primeiro *site* a ser analisado será o da Fundação de Ação Social, no qual o acesso à página do conselho é feito por meio do item “Conselhos Municipais”, que traz a lista de conselhos ligados à FAS. Na área destinada ao Comtiba encontra-se uma apresentação sobre o Conselho, suas atribuições, composição e informações sobre temas de sua competência, como o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o registro de entidades no conselho.

A página também possui uma área chamada “Legislação que regulamenta e embasa a atuação do Conselho”, composta das leis que tratam da criação do Comtiba e do Estatuto da Criança e do Adolescente, além de três resoluções. Porém, tais leis e resoluções estão apenas citadas, mas não remetem ao documento. As versões completas dessas leis e resoluções estão disponíveis em outra área, denominada “Arquivos”. Dentro desse item também pode-se

encontrar outros documentos como o calendário, com a identificação das reuniões ordinárias e das câmaras Técnicas, o Regimento Interno, manifestos, recomendações e deliberações.

No item “Saiba Mais” constam as atas das reuniões do Comtiba, porém podem ser encontrados apenas dois documentos de 2013 e oito de 2014, totalizando 10 atas. Nessa mesma área, encontra-se o item “Deliberações/Resoluções”, espaço no qual foram publicadas 40 resoluções de 2016 e dois documentos sobre o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Curitiba, relacionados ao seu processo de consulta pública.

Para contato com o Conselho, está indicado na página da *web* apenas o e-mail do Comtiba e o número da central geral de atendimento da Prefeitura, o 156. Não consta o telefone direto da instituição ou a lista dos conselheiros e seus contatos. Identifica-se ainda o ícone da rede social *Facebook*, porém o conselho não possui perfil nessa rede.

O segundo site a ser abordado é o Portal dos Conselhos. Nele, as informações do Comtiba estão organizadas de forma diferente, pois há uma mesma arquitetura de informação para todos os conselhos do município, favorecendo uma padronização primária. No item “Conselhos”, existe uma lista preliminar que os classifica em quatro grupos: Administrativo e Fundo Público, Fiscal, Social e Meio Ambiente. O Comtiba está classificado como social. Nesse quesito, pondera-se que para uma maior transparência, seria pertinente mais um item que identificasse de forma separada os Conselhos de Direitos, como instituições que atuam de forma transversal junto às demais políticas, facilitando o acesso dos usuários do Portal ao conjunto de conselhos de direitos, formado, atualmente, pelos conselhos de Direitos Humanos, da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Mulher e da Pessoa com Deficiência.

A estrutura do Portal dos Conselhos é formada por seis áreas. Na primeira, “Quem Somos”, repetem-se as informações que já constam no site da FAS. Na segunda, “Legislação”, estão relacionadas as leis referentes ao funcionamento do conselho, porém não consta a Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nessa área, encontra-se também uma recomendação do Ministério Público do Paraná, calendário, carta de posicionamento e outros documentos que não se referem necessariamente à legislação e poderiam estar redistribuídos em áreas pertinentes aos assuntos. Na terceira segmentação, “Atas/Deliberações” foram inseridas algumas atas de 2014 e 2015 e apenas uma ata de 2016, além das resoluções de 2016, e uma deliberação de 2015, referente ao resultado da VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. No item “Serviços Prestados”, localiza-se a descrição das atribuições do Comtiba, cujo *link* já consta na área intitulada “Quem Somos”. Na área “Eventos/Conferências”, pode-se visualizar o calendário, porém apenas do mês vigente, pois a ferramenta não permite a visualização de eventos de outros períodos. Por último, em “Fale

com o Conselho”, constam os mesmos contatos divulgados no site da FAS, e-mail e a Central 156, acrescido do endereço e *link* para o site da FAS, e da lista com o nome dos conselheiros da gestão 2015-2016. O Quadro 3 traz um resumo das informações mapeadas nos referidos sites.

QUADRO 3 – RESUMO DAS PRINCIPAIS INFORMAÇÕES DIVULGADAS NAS PÁGINAS DO COMTIBA NO *SITE* DA FAS E NO PORTAL DOS CONSELHOS

PÁGINAS DO COMTIBA NA WEB	SOBRE O CONSELHO	ATAS	DELIBERAÇÕES/ RESOLUÇÕES	LEGISLAÇÃO
Site da FAS	1) Apresentação geral 2) Atribuições 3) Composição 4) Sobre FMDCA 5) Sobre inscrições das entidades no Comtiba	1) 2 atas de 2013 2) 8 atas de 2014	1) 40 resoluções de 2016	1) Lei de criação do Comtiba. 2) Regimento Interno do Comtiba. 3) Estatuto da Criança e do Adolescente. 4) Resolução nº 163/2013 - Regulamenta os critérios para Inscrição das Entidades no Comtiba. 5) Resolução nº 164/2013 - Critérios para liberação de recursos através do FMDCA. 6) Resolução nº165/2013 - define valores de Projetos.
Portal dos Conselhos	1) repete-se o mesmo conteúdo do site da FAS	1) 3 atas de 2014 2) 15 atas de 2015 3) 1 ata de 2016	1) 43 resoluções de 2016 2) Deliberações da VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	1) Recomendação nº 02/2015, do Ministério Público do Paraná, sobre a eleição dos conselheiros tutelares. 2) Lei de criação do Comtiba. 3) Regimento Interno do Comtiba. 4) Calendário. 5) Resolução nº 163/2013 - Regulamenta os critérios para Inscrição das Entidades no Comtiba. 6) Resolução nº 164/2013 - Critérios para liberação de recursos através do FMDCA 7) Resolução nº165/2013 - define valores de Projetos. 8) Especificação Adesivos do Comtiba. 9) Carta de posicionamento contrário à aprovação da PL 55/2016.

FONTE: A autora (2016). Levantamento feito em novembro de 2016.

Os dados que foram coletados no *site* da FAS e no Portal dos Conselhos em relação ao Comtiba permitem ponderar que existem lacunas e conflitos na maneira como as

informações do conselho estão organizadas e divulgadas. Tal constatação pode ser consequência da falta de um planejamento que oportunize a utilização dos meios de comunicação disponíveis para além da discussão do formato das ferramentas de comunicação. Isso porque, identificou-se que o Comtiba não refletiu de forma contundente sobre os resultados a serem alcançados neste campo, com vistas ao acesso da sociedade em geral às informações asseguradas pelas legislações, e como esforço para que os cidadãos ampliem seu conhecimento sobre o processo participativo na gestão pública e sobre a política pública propriamente dita.

Destaca-se, prioritariamente, a maneira como as informações estão fragmentadas nos dois *sites*. Exemplo disso são as atas e as resoluções. Parte dos documentos foram inseridos no site da FAS e não constam no Portal dos Conselhos e vice-versa, exigindo que o cidadão tenha que buscar as informações em ambos os sites. Explicita-se a ausência de documentos importantes, como as atas de 2015 e 2016 no site da FAS e da principal legislação da área, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no site do Portal. Outro agravante é que não há referência na página do Comtiba no site da FAS sobre o Portal dos Conselhos. Já nesse último, no campo “Fale Conosco”, existe um *link* para a página do Comtiba no site da FAS.

Ressalta-se ainda que além de não estarem disponíveis todas as atas e resoluções ao menos dos anos que correspondem à gestão atual, os documentos de gestões anteriores não podem ser acessados por meio desses principais canais de comunicação do conselho, configurando-se um problema de transparência externa.

A partir da verificação realizada, tanto sobre como o Comtiba deliberou o tema dos meios de comunicação institucionais por meio da Câmara de Comunicação, Articulação e Mobilização, quanto sobre o conteúdo efetivamente divulgado, percebe-se que os meios de comunicação existentes não são explorados de maneira adequada, à medida que observa-se lacunas importantes de informação e uma organização dos dados que, em alguns casos, dificultam o acesso de cidadãos que não participam diretamente das atividades do Comtiba. Nesse sentido, parece não ser a estratégia mais adequada iniciar novos projetos de *site* e redes sociais, considerando que as possibilidades já existentes ainda exigem do Comtiba e da Secretaria Executiva dos Conselhos esforços para a organização, divulgação e atualização permanentes das informações.

4.3.3 Notícias publicadas em jornais locais

A pesquisa de notícias sobre as ações e decisões do Comtiba publicadas em meios de comunicação de massa restringiu-se a dois jornais locais: a Gazeta do Povo e a Tribuna do Paraná. Os critérios que nortearam as escolhas foram a periodicidade contínua dos veículos nos quatro anos pesquisados, a tiragem e a abrangência. O jornal Gazeta do Povo é o veículo com maior tiragem em Curitiba, e a Tribuna do Paraná tem a maior abrangência junto aos bairros do município, segundo pesquisas de mercado. Ambos os jornais possuem equipe de redação em Curitiba e não apresentaram interrupção em sua publicação durante o período da pesquisa. O trabalho abrangeu tanto as versões impressas quanto *on line* dos jornais.

A delimitação da pesquisa nos jornais foi realizada a partir da escolha de ações e decisões do Comtiba relacionadas às suas principais atribuições, segundo o Regimento Interno, e identificadas nas atas e resoluções. Esses temas foram agrupados em quatro linhas: aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente; eleições para conselheiro do Comtiba e Conselho Tutelar; conferências e campanhas; e Fundo Municipal da Infância e da Adolescência. No âmbito desses grupos, foram destacadas 20 ações do Comtiba, as quais verificou-se se houve divulgação nos jornais mencionados. O período pesquisado nos jornais corresponde a cinco dias posteriores à data das publicações das resoluções. No caso de ações que não se converteram em resoluções, considerou-se cinco dias anteriores e cinco dias posteriores à data de realização da iniciativa.

O Quadro 4 traz o mapeamento das ações do Comtiba e a respectiva identificação nos jornais. Estão incluídos ali também dados sobre a divulgação das informações nos meios de comunicação institucionais, com o intuito de verificar se alguma das ações não obteve publicidade em nenhum dos meios, seja ele institucional ou de massa.

QUADRO 4 – AÇÕES DO COMTIBA E DIVULGAÇÃO NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAIS E JORNAIS LOCAIS

AÇÕES PRIORITÁRIAS PARA APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE			
AÇÃO/DECISÃO	PERÍODO PESQUISADO	PUBLICAÇÃO EM MEIO DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	PUBLICAÇÃO EM JORNAIS (IMPRESSO E <i>ON LINE</i>)
Orçamento Municipal da Criança e do Adolescente (OCA) para o exercício 2014 – 2017 (Resolução n 80/2013)	09/10/2013 a 14/10/2013	1. Página do Comtiba no site da FAS: documento em PDF do “Plano Municipal Criança e Adolescente 2014-2017”, que inclui dados	Não

		sobre o OCA	
Projeto “Curitiba Mais Proteção: As Crianças e Adolescentes em Situação de Violência Sexual”, apresentado pela FAS e aprovado pelo Comtiba (Resolução n 89/2013)	18/10/2013	Não	Não
Critérios de Inscrição das Entidades, programas e projetos no Comtiba (Resolução n 163/2013)	28/12/2013 a 02/01/2013	1. Página do Comtiba no site da FAS: citação da resolução na lista de legislações e documento em PDF 2. Página do Comtiba no Portal dos Conselhos: citação da resolução na lista de legislações, com <i>link</i> para documento em PDF	Não
Proposta apresentada pela FAS relativa à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2015, para o Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente, aprovada pelo Comtiba (Resolução n 22/2014)	16/04/2014 a 21/04/2014	Não	Não
Projeto “Abordagem, Identificação e Acolhimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Violação de Direitos no período de realização da Copa do Mundo FIFA 2014”, apresentado pela FAS e aprovado pelo Comtiba (Resolução n 27/2014)	23/04/2014 a 27/04/2014	Não	Não
Projeto “Espaço Conviver: prevenindo situações de risco de crianças e adolescentes”, apresentado pela FAS e aprovado pelo Comtiba (Resolução n 28/2014)	01/05/2014 a 06/05/2014	Não	Não
Aprovação pelo Comtiba da destinação de recursos oriundos de superávit do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente referente ao ano de 2013 para as unidades oficiais de Acolhimento Institucional, totalizando o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), e para as entidades executoras do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, no valor de R\$ 1.000.300,00 (um milhão em trezentos reais). (Resolução n 62/2014)	12/07/2014 a 16/07/2014	Não	Não
Proposta apresentada pela FAS relativa à Lei Orçamentária Anual (LOA) 2015 para o Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente, aprovada pelo Comtiba (Resolução n 78)	19/08/2014 a 23/08/2014	Não	Não
Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto de Curitiba, aprovado pelo Comtiba (Resolução n 204/2014)	18/11/2014 a 22/11/2014	Não	Não
Proposta apresentada pela FAS relativa à Lei de Diretrizes	24/04/2015 a 28/04/2015	Não	Não

Orçamentárias (LDO) 2016, para o Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente, aprovada pelo Comtiba (Resolução n 33/2015)			
Proposta apresentada pela FAS relativa à Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016 para o Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente (Resolução n 133/2015)	19/08/2015	Não	Não
ELEIÇÕES PARA CONSELHEIRO DO COMTIBA E PARA O CONSELHO TUTELAR			
AÇÃO/DECISÃO	PERÍODO PESQUISADO	PUBLICAÇÃO EM MEIO DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	PUBLICAÇÃO EM JORNAIS (IMPRESSO OU ON LINE)
Regulamento do Processo de Eleição de Conselheiros Tutelares no Município de Curitiba (Resolução n 56/2012)	12/06/2012 a 17/06/2012	Site da FAS: notícia “Eleitos os Conselheiros Tutelares de Curitiba”	Não
Eleição dos Conselhos Tutelares, gestão 2013-2015	19/11/2012 a 30/11/2012	1. Site da FAS: notícia “Conselho Tutelar: eleições 2015” 2. Agência de notícias da Prefeitura: “Eleição para o Conselho Tutelar terá 105 candidatos em Curitiba” 3. Portal dos Conselhos: “Eleitos os novos conselheiros tutelares de Curitiba”	1. Gazeta do Povo: “Eleição para conselheiros tutelares de Curitiba ocorre no domingo”; “Eleição para escolha de conselheiros tutelares será neste domingo; “Curitiba tem dia de eleição para conselhos tutelares”; “Conselho Tutelar - Resultado de votação deve sair amanhã
Processo Eleitoral dos Conselhos Tutelares no Município de Curitiba, gestão 2016-2019	05/06/2015 a 10/05/2015	1. Prefeitura: “Eleição para o Conselho Tutelar terá 105 candidatos em Curitiba” 2. Portal dos Conselhos: “Eleitos os novos conselheiros tutelares de Curitiba”	1. Tribuna do Paraná: “Eleições para conselhos tutelares serão unificadas no Brasil”; “Tutelar”, nota sobre o número de participantes concorrendo às vagas. 2. Gazeta do Povo: “Domingo é dia de votar no conselheiro tutelar”; “Em eleição unificada do conselho tutelar - número de votantes é menor que em 2012”; “Em Curitiba eleição única de conselheiros tutelares tem menos votos que em 2012”. 3. Gazeta do Povo

			(outras datas: “Projeto de lei altera regras para eleição de conselheiros tutelares”; “Um em cada três candidatos a conselheiro tutelar reprovou em teste”
Processo de Eleição dos Conselheiros da Sociedade Civil do Comtiba gestão 2012/2013 (Resolução n 108/2013)	4/11/2012 a 9/11/2012	Não	Não
REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS E CAMPANHAS			
AÇÃO/DECISÃO	PERÍODO PESQUISADO	PUBLICAÇÃO EM MEIO DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	PUBLICAÇÃO EM JORNAIS (IMPRESSO OU ONLINE)
VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Resoluções: n 91/2015; n 62/2015; n 130/2015 e Relatório final da VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança, com a sistematização das deliberações finais).	25/06/2015 a 30/06/2015 04/06/2015 a 09/06/2015 19/08/2015 a 23/08/2015	1. Página do Comtiba no site da FAS: Relatório final da VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança 2. Portal dos Conselhos: documento em PDF - Relatório final da VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança	Não
Campanhas de proteção, promoção e defesa de direitos	Pesquisa <i>on line</i> no período de 2012 a 2015	Não	Não
AÇÕES E DECISÕES SOBRE O FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FMDCA)			
AÇÃO/DECISÃO	PERÍODO PESQUISADO	PUBLICAÇÃO EM MEIO DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	PUBLICAÇÃO EM JORNAIS (IMPRESSO OU ONLINE)
Crítérios para liberação de recursos por meio do Fundo Municipal para Criança e o Adolescente – FMDCA (Resolução 164/2013)	28/12/2013 a 02/01/2014	1. Página do Comtiba no site da FAS: citação dentro do item “Legislações” e documento em PDF no item “Arquivos” e no item Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente 2. Portal dos Conselhos: documento em PDF na área “Legislação”	Não
Prazo para apresentação de projeto pleiteando recursos do Fundo Municipal para Criança e Adolescente (Resolução 139/2015)	05/09/2015 a 09/09/2015	Não	Não
Campanhas para destinação do Imposto de Renda para o FMDCA	21/12/2013 a 16/11/2013	Não	1. Tribuna do PR: “Doação sobre lançamento da campanha de repasse de 1% do imposto de renda para os Fundos da Infância e do Idoso”.

FONTE: A autora (2016). Levantamento feito em novembro de 2016.

A partir do recorte de ações e decisões do Comtiba e a verificação das publicações desses temas nos jornais locais, identifica-se baixa divulgação nestes meios de comunicação. Essa constatação é evidenciada no caso das ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, em que nenhuma das ações foram divulgadas pelos jornais dentro dos períodos pesquisados. Nos meios institucionais, encontrou-se apenas informações sobre dois temas, o Orçamento Criança e Adolescente 2014-2017 e os critérios de inscrição das entidades, programas e projetos no Comtiba. Também não foram identificadas a divulgação de notícias nos jornais e nos meios de comunicação institucionais sobre campanhas de proteção, promoção e defesa de direitos da criança e do adolescente e conferências municipais de direitos da criança e do adolescente.

No quesito eleições para conselheiro do Comtiba e Conselho Tutelar registrou-se a maior quantidade de veiculações nos jornais, totalizando 11 publicações entre notas e matérias jornalísticas. Também foram identificadas notícias sobre o tema no site da Prefeitura Municipal e da FAS e no Portal dos Conselhos.

Sobre o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente verificou-se a divulgação apenas de matérias relacionadas às campanhas para a destinação do Imposto de Renda para o Fundo. Temas como os critérios para liberação de recursos por meio do Fundo, que exige, de acordo com o ECA, ampla publicidade, não obtiveram divulgação nos jornais analisados no período de cinco dias após a publicação da resolução. Esse documento, especificamente, está disponível na página do Comtiba no site da FAS e no Portal dos Conselhos.

O quadro apresentado revela que das 20 ações destacadas, 12 não foram encontradas em nenhum dos meios de comunicação, tanto institucionais, quanto de massa. Considerando que entre as ações delimitadas estão incluídas a aprovação de planos e programas governamentais e de orçamento público, pode-se compreender que a publicidade dada às ações do Estado não extrapola o limite do conselho, inviabilizando o acesso à informação por outros segmentos da sociedade.

A visibilidade da atuação do próprio Conselho também é baixa, posto que ações como a eleição para conselheiros do Comtiba, campanhas e conferências também não obtiveram publicidade significativa em nenhum dos meios analisados. Dessa forma, percebe-se a tendência apontada por Smith (2009) sobre a existência de lacunas entre os participantes do processo político e a sociedade em geral, acarretado tanto pela pouca relevância dada pelos

próprios atores que participam, como pelo desinteresse da mídia pela cobertura, no caso desta pesquisa, sobre o tema das políticas voltadas à criança e ao adolescente.

De maneira sintética, observa-se sobre os elementos da transparência externa abordados nesta pesquisa, que: o relacionamento externo ainda é restrito às organizações diretamente ligadas à execução da política da infância e adolescência; as campanhas apoiadas reforçam a promoção dos direitos da criança e do adolescente, porém têm pouca divulgação por parte do conselho; há lacunas de conteúdos e de períodos nos meios de comunicação institucionais; a cobertura das ações do Comtiba pelos jornais locais é baixa, limitando-se a assuntos mais factuais e menos sobre a elaboração e fiscalização das políticas públicas. Dessa maneira, pode-se compreender que falta à instituição o desenvolvimento de processos efetivos que ampliem a publicidade da política pública e da atuação do próprio Conselho, com o objetivo de aprofundar seu caráter participativo e sua ancoragem com a sociedade.

4.4 CARACTERÍSTICAS DA COMUNICAÇÃO DO COMTIBA E PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS

Faz-se agora um diagnóstico das características da comunicação do Comtiba, a partir dos achados sobre os processos e fluxos de informação e comunicação. Esta abordagem abarca o tipo da comunicação, dividida em mobilizadora e institucional, e o público ao qual a comunicação da instituição se destina, classificado como: massa, macro ou micro. Ressalta-se que para esta abordagem buscou-se desenvolver uma compreensão sobre a comunicação de maneira ampliada, na qual se considera toda ação voltada à divulgação de informações e à promoção da participação de cidadãos e de instituições com objetivo de promover o debate e a mobilização da sociedade, bem como iniciativas que confirmam transparência às atitudes dos agentes e suas decisões políticas.

A partir da conceituação de Peruzzo (2013, p. 99-100), pode-se mensurar que o Comtiba desenvolveu uma comunicação que contou tanto com elementos mobilizadores, como institucionais, entretanto, ambos foram executados de forma fragmentada e parcial. Isso porque, por um lado, o conselho manteve processos grupais e interpessoais de comunicação, com reuniões e deliberações sistemáticas e um fluxo interno de informações que permitiu aos conselheiros acessarem informações pertinentes à sua função, mas por outro, elementos importantes como vídeos educativos, cartazes, *blogs* e outras redes sociais não foram desenvolvidos, bem como iniciativas como campanhas, eventos com crianças e adolescentes e outras ações comunitárias receberam pouca prioridade e recursos.

Quanto à comunicação institucional, identificou-se os dois *sites* nos quais o Comtiba possui páginas específicas e um informativo impresso no final de 2015, porém constatou-se pouca atividade relacionada às ações como a produção de pautas para a imprensa e de notícias atualizadas, relatórios para serem publicados na Internet, registro audiovisual das atividades, notas e manifestos públicos. Na perspectiva aqui analisada, não é possível afirmar categoricamente o tipo de comunicação do conselho, considerando que as ações realizadas e as lacunas se assemelham em ambos os aspectos. O fato que fica evidente é a dificuldade do Comtiba em produzir informações relevantes e acessíveis para o público em geral, seja no campo institucional ou mobilizador.

Sobre os públicos priorizados pela comunicação do Comtiba entende-se que a maior concentração de fluxos de informação e comunicação recaiu sobre as entidades cadastradas no conselho e sobre aquelas que integram o modelo de gestão participativa próprio da política da infância, sendo caracterizada, portanto, como uma comunicação macro, ou seja, aquela dirigida para as pessoas por sua ocupação ou seu papel na sociedade (TORO; WERNECK, 1997, p. 58). A pesquisa da transparência interna e externa revelou poucas ações de comunicação de massa, como campanhas publicitárias, ou da chamada comunicação micro, voltada a grupos ou pessoas de acordo com suas especificidades ou diferenças.

A partir das ponderações apresentadas, conclui-se que o Comtiba desenvolveu uma comunicação voltada a um público mais restrito e especializado, ou seja, que compartilhavam da mesma área de atuação. Certifica-se ainda que não houve o estabelecimento de um objetivo claro de comunicação, seja ela mobilizadora ou institucional, que considerassem pontos como o envolvimento de um maior número de participantes nas discussões ou o compartilhamento de valores e princípios. Pode-se constatar que faltaram elementos de comunicação para a efetivação de um projeto cujo resultado se desdobrasse em cooperação, colaboração e corresponsabilidade na discussão pública para a busca de soluções no âmbito da política da infância e a da adolescência.

É possível discutir ainda as características da comunicação do Comtiba pela ótica da percepção dos próprios Conselheiros. Esse ponto de vista complementar foi viabilizado por meio da aplicação de um questionário *on line* para os conselheiros. Diante da dificuldade de localizar o endereço de e-mail de cada conselheiro das gestões 2012-2013 e 2014-2015, foi encaminhado um ofício à Secretaria Executiva dos Conselhos, solicitando o endereço eletrônico dos participantes de todos os anos pesquisados. Entretanto, o órgão não disponibilizou a lista de endereços, apontando como alternativa o encaminhamento do questionário aos conselheiros pela própria Secretaria. Por consequência, não foi possível o

controle do fluxo do questionário e a comunicação direta com os conselheiros. Por meio desse procedimento foram obtidas quatro respostas à pesquisa, de um total de 52 conselheiros mapeados inicialmente. Destacam-se, assim, algumas questões apreendidas por meio das respostas recebidas, que dialogam com o objetivo de caracterizar a comunicação do conselho.

Quatro conselheiros responderam a pesquisa, dois dos quais integraram a gestão 2012-2013 e os outros dois a gestão 2014-2015. Todos foram conselheiros titulares, sendo três deles governamental e um da sociedade civil. Como principais meios de comunicação institucional, todos os conselheiros citaram o *site* da FAS e a comunicação por e-mail. Os dois conselheiros da última gestão citaram informativo impresso, possivelmente devido ao Informativo do Comtiba produzido no final de 2015. Quando questionados sobre quais canais de comunicação o Comtiba utilizou para divulgar suas ações e decisões para o público em geral, novamente evidenciou-se o *site* da FAS, seguido de eventos promovidos pela FAS, além de pôsteres e vídeos.

Do total de conselheiros que responderam o questionário, um afirmou que não participou de capacitação. Entre os que confirmaram a participação, todos apontaram que foram cursos de curta duração, ou seja, de um dia ou menos, e que abrangeram os temas: papel do conselheiro, as funções e leis que regem o conselho e instrumentos de planejamento e gestão.

Um bloco de perguntas abordou quais os mecanismos utilizados para divulgação de ações que exigem ampla publicidade, como a eleição de conselheiros e as resoluções sobre o Fundo Municipal da Infância e Adolescência. Os respondentes citaram o Diário Oficial, e-mails das entidades cadastradas no Comtiba, espaços físicos da FAS, *site* da FAS e *releases* ou notas para a imprensa.

Uma questão mais abrangente perguntou se as decisões do Comtiba foram compartilhadas com outras organizações políticas e da sociedade civil. Um conselheiro respondeu que não houve divulgação para essas entidades. Entre os que responderam afirmativamente, foram frisadas as instâncias do Poder Executivo e Judiciário, instâncias do Sistema de Garantia de Direitos e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Foi abordada ainda a percepção dos conselheiros sobre os conteúdos de comunicação desenvolvidos pelo Comtiba para o público em geral, item no qual os respondentes podiam assinalar alternativas múltiplas. Destacaram-se as seguintes respostas: as ações de comunicação priorizaram a divulgação sobre informações relacionadas ao cotidiano de

trabalho do conselho, como reuniões, eventos e calendário; e as ações de comunicação apontaram para temas ligados aos direitos das crianças e dos adolescentes.

Observa-se que as respostas obtidas dos quatro conselheiros corroboram, em grande medida, com as considerações sobre a comunicação interna e externa apreendidas nas atas. Essa aproximação se evidencia diante da indicação, por exemplo, do *site* da FAS como o principal meio de comunicação do Comtiba. Percebe-se ainda que as capacitações priorizaram informações sobre o próprio conselho, em detrimento de formações sobre as políticas públicas, e o relacionamento institucional esteve mais limitado às organizações que atuam no Sistema de Garantia de Direitos.

Outra questão que conecta elementos e confirma uma comunicação externa ainda desenvolvida de forma restrita foram sobre as divulgações de ações sobre o FMDCA e sobre as eleições para conselheiros, cuja maioria dos meios e espaços de divulgação citados remeteu à FAS. Para o público em geral, os conselheiros ressaltaram ainda que foram divulgadas, prioritariamente, informações sobre o cotidiano do trabalho, sem que houvesse citação, por exemplo, de campanhas educativas ou políticas e programas de governo.

Mesmo considerando o limitado retorno de respondentes, nota-se que a comunicação, pela ótica dos conselheiros, foi desenvolvida com um caráter mais interno, que priorizou conteúdos pertinentes ao cotidiano do conselho. Esse indicativo alerta para a necessidade de uma revisão dos processos de comunicação, com inclusão de mais atores e projeção da intencionalidade das ações de comunicação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recentes desenvolvimentos democráticos nas sociedades complexas reacenderam o debate acadêmico e político sobre a participação social e a deliberação pública como elementos de legitimidade das decisões políticas. Nesse sentido, aprofundaram-se as discussões sobre a ampliação da participação dos cidadãos em espaços de tomada de decisão, com vistas à democratização do Estado. De maneira complementar, teóricos defenderam que a deliberação pública pode produzir maior efetividade na identificação e na solução de problemas políticos e sociais. A partir dessas premissas teóricas, surgiram diferentes modelos de instituições participativas em todo o mundo. No Brasil, esses arranjos se consolidaram principalmente após a Constituição Federal de 1988.

Um dos primeiros desenhos institucionais participativos a se consolidar depois da Constituição Cidadã foram os conselhos gestores de políticas públicas. Nesta pesquisa, buscou-se analisar uma dessas instituições, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba). Este conselho foi criado em 1991, logo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco legal que instituiu a governança participativa no âmbito da política da infância e da adolescência.

Entre os bens democráticos que as instituições participativas podem produzir, segundo o quadro analítico de Graham Smith (2009), priorizou-se no estudo sobre o Comtiba a transparência interna e a externa, como elementos fundamentais para o aprofundamento da participação e da democratização da coisa pública. De maneira geral, os pesquisadores do tema têm constatado, por um lado, limites no funcionamento operacional dos conselhos, mas, por outro, reconhecido o potencial de inclusão de atores e segmentos sociais, permitindo debates mais plurais, o aperfeiçoamento dos conselheiros nos temas da gestão pública, e uma maior publicidade às ações governamentais. Nesse sentido, buscou-se analisar a transparência, por meio dos processos de informação e comunicação, como um componente das inovações democráticas, capaz de melhorar o processo deliberativo e de atingir parcelas mais amplas da sociedade.

Sobre o que Smith chamou de transparência interna, ou seja, o conhecimento que os participantes possuem sobre a própria instituição e seus processos, a análise dos dados indica que o conselho seguiu as normativas legais, implementando e executando procedimentos que contribuíram para a transparência no que se refere às atividades burocráticas, já que foi possível perceber que houve acesso dos participantes às informações consideradas relevantes para o debate. Contudo, observam-se lacunas de informação e comunicação em diversas

esferas como, por exemplo, entre as demandas dos conselheiros e a oferta de capacitação; nos fluxos de informação entre o conselho e os órgãos executivos; na ausência de planejamento em projetos essenciais para a transparência, como a comunicação institucional e mobilizadora, com prejuízo à visibilidade das ações governamentais e da própria instituição. Tais assimetrias de informação interferem, segundo a literatura apresentada, na capacidade mobilizatória dos conselhos de implementação da política.

Em relação à transparência externa (publicidade), com enfoque no conhecimento do público geral sobre a instituição, observa-se que as relações do Comtiba com outras entidades e segmentos da sociedade civil restringiram-se àquelas diretamente ligadas ao modelo político-participativo da política da infância e da adolescência, como conselhos estaduais e nacional de direitos da criança e do adolescente, Conselhos Tutelares, Ministério Público, entre outros. Em relação às campanhas externas, não se verificou a existência de planejamentos e avaliações no sentido de promover o debate público e mobilizar a sociedade local para além dos grupos mais diretamente envolvidos no objeto.

Outro item analisado foram os meios de comunicação institucionais, sendo os principais canais de comunicação do Comtiba as páginas destinadas ao conselho no *site* da FAS e no Portal dos Conselhos. Nesses dois meios também se detectam lacunas de informação, especialmente, pela ausência de documentos de anos anteriores, pela fragmentação das informações entre os dois *sites*, e por não disponibilizar informações em outras linguagens, como matérias de jornais, vídeos, peças virtuais, artigos, materiais de campanhas que possam contribuir para a mobilização da população em torno dos temas pertinentes aos direitos da criança e do adolescente.

Com relação à divulgação das ações do Comtiba pelos jornais locais, constata-se uma baixa cobertura, limitada a assuntos factuais, em detrimento de decisões sobre a elaboração e fiscalização das políticas públicas. Como aponta Fischkin (2015), o nível de informação dos indivíduos sobre questões políticas tende a ser baixo, o que pode torná-los suscetíveis a informações errôneas ou incompletas. No campo da infância e da adolescência, a desinformação pode agravar as violações de direitos e comprometer a efetividade das políticas. Dessa maneira, a baixa divulgação nos jornais identificada na pesquisa sobre temas fundamentais para a garantia de direitos e sobre as políticas em desenvolvimento revela-se um problema a ser mensurado, diante de um cenário de restrito debate público.

A partir dos pressupostos apresentados por Sisk (2015) relacionados à participação cidadã como elemento essencial para a geração de confiança e de *accountability* para a confiabilidade popular na qualidade da democracia local, e por Stoker (2015), sobre a

participação como o fórum de uma nova reconciliação entre o Estado e a sociedade civil, pode-se entender que o Comtiba necessita ampliar e aprofundar, principalmente, o aspecto da publicidade, com vistas ao maior conhecimento da população sobre os processos participativos e sobre a política.

Os achados da pesquisa no Comtiba evidenciam o que Smith demonstrou em seus estudos sobre a pouca atenção dada à transparência nos desenhos institucionais das arenas participativas. Com a ressalva de que o conselho manteve procedimentos transparentes em relação à realização de suas reuniões, aos fluxos de informação entre as câmaras e a plenária, entre outros elementos que garantiram acesso à informação por parte dos conselheiros, conclui-se que a instituição necessita incorporar em seu trabalho o planejamento e a execução de ações que visem o efetivo diálogo com a sociedade, aprimorando os meios já existentes e criando novas estratégias.

Por fim, ressalta-se que muitos aspectos da comunicação na perspectiva da transparência não puderam ser abordados ou aprofundados nesta pesquisa pela limitação de tempo e recursos. No decorrer da pesquisa, observou-se, por exemplo, que informações sobre as ações do Comtiba foram divulgadas por outras instituições, por vezes, com maior frequência que nos próprios *sites* institucionais, como no caso do *site* do Ministério Público do Paraná e de agências de notícias alternativas. A divulgação dessas informações pelas redes que atuam no campo dos direitos da criança e do adolescente e pela mídia alternativa não foi contemplada nesta pesquisa, mas a contribuição desses outros canais de comunicação para a mobilização da sociedade em torno da agenda dos direitos da criança pode ser aprofundada em outras investigações. Da mesma forma, esse é um ponto de atenção para o próprio Comtiba, que pode mapear e utilizar sua rede de relacionamento para a divulgação de pautas pertinentes aos direitos da criança.

Outro aspecto que se apresenta pertinente é o envolvimento das crianças e adolescentes, na perspectiva da comunicação mobilizadora. A participação desses atores na definição de conteúdo, linguagem e formatos de comunicação parece ser decisiva na perspectiva de compartilhamento de sentidos e valores e para a geração de cooperação e corresponsabilidade. Os processos de comunicação, nesse sentido, têm a prerrogativa de contribuir para que a criança e o adolescente, na sua condição de sujeito de direitos, participem do desenvolvimento da política a partir de sua realidade.

Na perspectiva dos conceitos de comunicação aplicados neste trabalho, compreende-se que seja necessário o desenvolvimento da concepção de que todos os atores são comunicadores num processo de conscientização-mobilização-organização-ação, como aponta

Peruzzo. A participação dos conselheiros e do público sujeito das atividades, neste caso, as crianças e adolescentes, nos processos de comunicação são fundamentais para a mobilização social e a participação. Em conjunto com os mecanismos de comunicação institucional têm-se uma possibilidade de potencializar a criação de agendas na esfera pública e promover o trabalho em rede em torno da defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

O desenvolvimento, pelo próprio Comtiba, de fóruns específicos de debate e avaliação em torno dos resultados de suas iniciativas na esfera da transparência, como as ações voltadas à imprensa, campanhas, conferências, contatos com a rede de relacionamento, meios de comunicação institucional podem, certamente, contribuir para o aprimoramento dos processos de transparência da instituição e com a construção de novas possibilidades de interação e cooperação. Tal esforço para repercutir os debates do Comtiba em outras esferas públicas podem influenciar e fortalecer a apropriação do conselho pela sociedade e contribuir para dirimir a assimetria de informação na correlação de forças políticas, assim como ampliar as oportunidades de participação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serv. Soc.** São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>>. Acesso em: 30 fev. 2016.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S010462762008000100002>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova [online], n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de: COUTINHO, Carlos Nelson. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOHMAN, James. Democratising the global order: from communicative freedom to communicative power. **Review of International Studies**, n. 36, p. 431-447, 2010. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0260210510000094>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas**. Autêntica Editora, 2009.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Radical Democracy. In: **Swiss Journal of Political Science**, v. 10, n. 4, 2004. Disponível em: <http://www.archonfung.net/papers/Cohen_Fung_Debate_SPSR2004.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2016.

COHEN, Joshua. Deliberação e Legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas**. Autêntica Editora, 2009.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). 2009. 372 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.

_____. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de: PACIORNIK, Celso Mauro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013. 6. ed.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: VERA, Shattan P. Coelho; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova[online]: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200004>>. Acesso em: 01 jan. 2016.

FISHKIN, James S. **Quando o povo fala** – Democracia Deliberativa e Consulta Pública. Tradução de: LIEBEL, Vitor Adriano. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. 2006. Disponível em: <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 01 fev. 2016.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de: SPERBER, George; SOETHE, Paulo Astor. São Paulo: Editora Loyola, 2002.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de: SIEBENEICHLER, Flávio Beno. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. Traduzido para a língua portuguesa por: CAPOVILLA, Anna Maria; STELLE, José Ítalo Stelle; RIBEIRO, Liane de Moraes. 5. ed.

IPEA. Instituto de Desenvolvimento de Economia Aplicada. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, v. 3, 270 p. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/instituies%20participativas%20nas%20ultimas>>

%20dcadas.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007>. Acesso em: 05 mar. 2016.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZO, Cecília M. Krohling. **Fundamentos teóricos das Relações Públicas e da Comunicação Organizacional no terceiro setor**. Revista Famecos - mídia, cultura e tecnologia. Porto Alegre, v. 20, n. 1, pp. 89-107, janeiro/abril 2013.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos; TORRES, Abigail Silvestre; NICODEMOS, Carlos; DESLANDES; Suely Ferreira. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, Simone Gonçalves de. (Org.) ... [et al.]. **Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada** – v. II – As questões clássicas. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de: JUNGSMANN, Ruy. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. (Editado por George Allen e Unwin Ltd.).

SISK, Timothy *et al.* **Democracia em nível local**: Manual de participação, representação, gestão de conflito e governança do Internacional IDEA. Tradução de: PALLU, Patrícia Helena Rubens. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

SMITH, Graham. **Democratic Innovations**: Designing Institutions for Citizen Participation. Local: Cambridge University Press, 2009.

STOKER, Gerry. Governança local e democracia no século XXI. In: SISK, Timothy *et al.* **Democracia em nível local**: Manual de participação, representação, gestão de conflito e governança do Internacional IDEA. Tradução de: PALLU, Patrícia Helena Rubens. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. **Diálogos para o Desenvolvimento**, v. 7. Brasília: IPEA, 2011.

ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO PARA OS CONSELHEIROS (AS) DO COMTIBA (2012-2015)

1. Conselheiro (a) na gestão:

() 2012/2013

() 2014/2015

2. Conselheiro (a):

() da sociedade civil

() governamental

3. Conselheiro (a):

() titular

() suplente

4. Durante sua atuação como conselheiro (a), atuou em câmaras setoriais permanentes?

() Não

() Sim. Qual?

() Políticas Básicas e Garantia de Direitos

() Comunicação, Articulação e Mobilização

() Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

5. Quais os meios de comunicação institucionais utilizados pelo Comtiba?

() E-mail

() Site da Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS)

() Site próprio do Comtiba

() Mural interno

() Informativos impressos (boletins, jornal etc.)

() Informativos *on line*

() Redes sociais. Quais? _____

() Outros _____

6. Ao integrar o Comtiba, você participou de cursos de capacitação? Múltipla escolha.

() Não.

() Sim. Sobre quais temas?

() papel do conselheiro

() atribuições e responsabilidades do conselho

() leis e diretrizes que orientam a atuação do conselho

() direitos humanos

() direitos da criança e do adolescente

() política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente

() controle social

() gestão pública

() instrumentos de planejamento e gestão (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual etc.)

() políticas sociais e setoriais

() democracia

() Outros _____

Comentários _____

6.1 Os cursos de capacitação dos quais você participou foram:

() de curta duração (um dia ou menos)

() de média duração (uma semana ou mais)

() contínuos (distribuídos durante todo o período de atuação como conselheiro)

Comentários _____

6.2. Os cursos dos quais você participou foram oferecidos:

() pela FAS ou outras instâncias públicas municipais

() por outros conselhos municipais

() por conselhos estaduais

() por entidades da sociedade civil

() por empresas
 () por universidades
 () outros _____
 Comentários _____

7. Sobre a formulação das pautas das reuniões ordinárias:

() a indicação dos itens de pauta era feita pelos conselheiros, via e-mail
 () na plenária, definia-se a pauta da reunião seguinte
 () a pauta era proposta diretamente pela presidência
 () outros _____
 Comentários _____

8. As pautas das reuniões do conselho foram encaminhadas aos conselheiros (as), em média, com antecedência de:

() 1 dia
 () 2 a 5 dias
 () 5 a 10 dias
 () Outros _____
 Comentários _____

9. De forma geral, você recebia informações complementares referentes aos itens de pauta? Múltipla escolha

() Não
 () Sim. Quais?
 () projetos e propostas que seriam objeto de deliberação
 () pareceres das câmaras setoriais permanentes ou comissões
 () documentos complementares (legislações, planos, estudos técnicos etc.)
 () pareceres e outras análises de especialistas externos
 () outros _____
 Comentários _____

10. De que maneira os conselheiros(as) acessavam as deliberações das câmaras setoriais permanentes?

() Atas ou resumos dos trabalhos encaminhados por e-mail ou impresso
 () Relatórios periódicos
 () Informes divulgados nas plenárias
 () Meios de comunicação internos (jornal, boletins, informes etc.)
 () Outros _____
 Comentários _____

11. O trabalho das câmaras setoriais permanentes (avaliações, produção de pareceres, minutas etc.) foram desenvolvidos:

() com participação de especialistas nos temas
 () com participação de convidados de outras organizações da sociedade civil
 () com participação de conselheiros de outros conselhos municipais
 () com a possibilidade de participação de qualquer cidadão interessado
 () sem participações externas
 () Outros _____
 Comentários _____

12. Como foi registrado e compartilhado o resultado do trabalho de fiscalização exercido pelos conselheiros (as)? Múltipla escolha

() Por meio de relatórios ou outros documentos, disponibilizados por e-mail aos conselheiros
 () Por meio de informes nas plenárias, registrados em ata
 () Por meio de repositório digital de documentos, compartilhado pelos conselheiros
 () Outros _____

13. Quais os canais de comunicação utilizados pelo Comtiba para divulgar externamente suas ações e

decisões? (múltipla escolha)

- ☐ Site da FAS
☐ Site próprio do Comtiba
☐ Sites das organizações da sociedade civil que atuam na área de direitos
☐ Jornal próprio ou informativos periódicos
☐ Produtos de comunicação (fôlderes, vídeos etc.)
☐ Meios de comunicação comunitários ou alternativos (jornais de bairros, blogs, rádios comunitárias, agências de notícias alternativas etc).
☐ Meios de comunicação tradicionais (jornais, rádios, Tvs etc)
☐ Redes sociais. Quais? _____
☐ Sessões plenárias e reuniões dos Poderes Legislativo e Judiciário
☐ Reuniões dos demais conselhos municipais
☐ Eventos promovidos pela FAS
☐ Outros _____

Comentários: _____

14. O Comtiba divulgou as informações sobre a eleição de entidades da sociedade civil para quais públicos? (Múltipla escolha)

- ☐ Entidades cadastradas no Comtiba
☐ Demais conselhos municipais (ex.: Educação, Assistência Social etc.)
☐ Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
☐ Redes e fóruns da sociedade civil que atuam na área de direitos da criança e do adolescente
☐ Câmara Municipal de Curitiba
☐ Instâncias dos Sistema de Garantia de Direitos (ex.: Ministério Público, Conselhos Tutelares etc.)
☐ Meios de comunicação tradicionais (jornais, rádios, TVs etc.)
☐ Meios de comunicação comunitários (rádios comunitárias, jornais de bairro etc.)
☐ Outros _____

Comentários _____

15. Quais os formatos utilizados pelo Comtiba para divulgar as informações sobre as eleições de conselheiros (as) ? (Múltipla escolha)

- ☐ Documentos divulgados em Diário Oficial (edital, regulamento etc.)
☐ Releases ou notas para a imprensa
☐ Notícias no site da Prefeitura de Curitiba e/ou da FAS
☐ Notícias em site próprio do Comtiba
☐ Entrevistas concedidas à imprensa
☐ Informe publicitário em meios de comunicação tradicionais (jornais, rádios, TVs etc.)
☐ Conteúdo para as redes sociais. Quais redes? _____
☐ Outros _____

16. As decisões do Comtiba foram compartilhadas com outras instituições políticas e da sociedade civil?

- ☐ Não
☐ Sim. Quais?
☐ Câmara Municipal de Curitiba
☐ Instâncias do Poder Judiciário
☐ Instâncias do Sistema de Garantia de Direitos (Ministério Público, Conselhos Tutelares etc).
☐ Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
☐ Demais conselhos municipais
☐ Fóruns e redes de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente
☐ Outros _____

Comentários _____

17. Quais os meios que o Comtiba utilizou para divulgar as resoluções sobre o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (critérios para apresentação de projetos, valores para liberação de recursos, projetos aprovados etc)?

- ☐ Diário oficial
☐ E-mail das entidades cadastradas no Comtiba

- () E-mails de conselhos municipais (Educação, Assistência Social, Saúde etc.)
 () Exposição nos espaços físicos da FAS
 () Exposição nos espaços físicos de equipamentos da Prefeitura
 () Site da FAS
 () Site próprio do Comtiba
 () Redes sociais. Quais _____
 () Sites e redes sociais das organizações da sociedade civil, redes e fóruns que atuam na área de direitos
 () Jornal próprio ou informativos periódicos
 () Sugestão de matérias para os meios de comunicação tradicionais (ex.: jornal, TV, rádio)
 () Sugestão de matérias para os meios de comunicação comunitários e alternativos
 () Outros _____
 Comentários: _____

18. Sobre a produção e a divulgação de informações a respeito das ações e decisões do Comtiba para outras organizações (da sociedade civil, do Sistema de Garantia de Direitos e/ou meios de comunicação como jornais e rádios):

- () a produção e a divulgação das informações era de responsabilidade exclusiva da Comissão Permanente de Comunicação, Articulação e Mobilização
 () todos os conselheiros tinham a incumbência de sugerir e apresentar propostas para a divulgação de informações
 () a produção e divulgação de informações era discutida e deliberada em plenária
 () não se deliberou sobre o tema
 () outros _____
 Comentários: _____

19 - Durante sua atuação como conselheiro (a), qual sua percepção em relação à comunicação desenvolvida pelo Comtiba junto ao público em geral?

- () As ações de comunicação priorizaram a divulgação de informações sobre o cotidiano de trabalho do conselho (ex.: reuniões, campanhas, eventos, calendários etc.)
 () As ações de comunicação priorizaram a divulgação de informações sobre gestão da política (ex.: orçamento público, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente etc.)
 () As ações de comunicação priorizaram informações sobre as decisões do conselho (ex.: resoluções, manifestos, notas públicas etc.)
 () As ações de comunicação contemplaram a divulgação de temas e causas ligadas à proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente
 () As ações de comunicação priorizaram informações sobre a execução da política pelo governo